

Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica

*Stjepan Ivanišević**

UDK 352/354

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno: 22. 5. 2009.

Prihvaćeno: 11. 9. 2009.

Jedan od praktično i teorijski najvažnijih problema teritorijalne organizacije lokalne samouprave svodi se na dilemu uspostave jednog stupnja ili više stupnjeva lokalnih samoupravnih jedinica. Stupnjevanjem se odgovara na problem i potrebu integracije sustava lokalne samouprave te na potrebu povezivanja tog sustava sa širom državnom organizacijom. Nakon opće rasprave o prednostima i nedostacima stupnjevanja, opsežno je komparativno analizirano stanje u 39 zemalja, 23 razvijene i 16 tranzicijskih. Ustanovljena su četiri tipa teritorijalnih okvira za integraciju sustava lokalne samouprave, jednostupanjski, mješoviti ili segmentirani, dvostupanjski i trostupanjski. Kao glavni faktori koji uvjetuju izbor jednog od tih okvira u pojedinoj zemlji utvrđeni su: veličina lokalnih jedinica, njihovo monotipsko ili politipsko uređenje, veličina države izražena brojem stanovnika te oblik društvenog uređenja (federacije, unitarne države).

Ključne riječi: lokalna samouprava, teritorijalna organizacija (podjela), integracija sustava lokalne samouprave, stupnjevanje, regionalna samouprava, komparativna analiza

* Prof. dr. sc. Stjepan Ivanišević, umirovljeni redoviti profesor upravne znanosti na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (retired professor of administrative science at the Faculty of Law, University of Zagreb)

1. Uvod

Problem integracije sustava lokalne samouprave i njegova povezivanja sa širom državnom organizacijom, odnosno dilema između uspostave jednog ili više stupnjeva lokalnih samoupravnih jedinica samo je jedan od nekoliko temeljnih problema koji se postavljaju pred svaku teritorijalnu podjelu. Ostali su problemi različitog optimalnog radijusa djelovanja lokalnih službi, razlika u stupnju urbanizacije te opredjeljenja za velike ili male lokalne jedinice.

Pored tih temeljnih problema, postavljaju se još neka opća teorijska pitanja koja se odnose na teritorijalnu osnovu lokalne samouprave, ponajprije pitanja općih načela kojima treba udovoljiti teritorijalna podjela u svakom iole razvijenom sustavu lokalne samouprave te okolišnih uvjeta odnosno faktora koji determiniraju teritorijalnu podjelu (o njima šire u: Ivanišević, 2007; Ivanišević, 2009).

U radu se najprije općenito raspravlja o problemu izbora teritorijalnog okvira za integraciju sustava lokalne samouprave, odnosno o stupnjevanju, a nakon toga se analiziraju konkretni sustavi razvijenih demokracija i tranzicijskih zemalja. Usporedna analiza obuhvaća 23 razvijene demokratske zemlje,¹ kao i 16 tranzicijskih.² Na temelju komparacije ustanovljena su četiri tipa teritorijalnih okvira za integraciju sustava lokalne samouprave, jednostupanjski, mješoviti ili segmentirani, dvostupanjski i trostupanjski. Iz komparativnog uvida na kraju se identificiraju glavni faktori koji uvjetuju izbor jednog od tih okvira u pojedinoj zemlji.

¹ Austrija, Australija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Island, Italija, Japan, Kanada, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Novi Zeland, Njemačka, Portugal, SAD, Španjolska, Švedska, Švicarska, Velika Britanija.

² Albanija, BiH, Bugarska, Crna Gora, Češka, Estonija, Hrvatska, Letonija, Litva, Mađarska, Makedonija, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Srbija.

2. Problem izbora teritorijalnog okvira za integraciju sustava lokalne samouprave: jedan stupanj ili više stupnjeva lokalnih samoupravnih jedinica

2.1. Općenito

Vrlo se često na razini osnovnih lokalnih jedinica ne mogu uspješno i ekonomično obavljati određene službe koje su od vitalnog značenja za lokalno stanovništvo. Ako su osnovne jedinice male, taj će problem biti izraženiji i akutniji pa će to više biti potrebno predvidjeti oblike i modalitete organiziranja takvih važnih i u pravilu financijski vrlo zahtjevnih službi. Taj će problem biti nešto manje izražen ako je osnovna razina sustava lokalne samouprave izgrađena na velikim jedinicama, ali neće biti sasvim eliminiran. Naime, kolikogod proširili prostor i povećali populaciju osnovnih jedinica, a u tom pogledu postoje stanovita ograničenja, ipak će biti nekih službi koje svojim optimalnim akcijskim radijusom nadilaze njihov teritorij pa će se u vezi s tim službama postaviti pitanje kako ih organizirati.

Osim toga, gotovo u svakoj zemlji postoje stanovite razlike u regionalnoj konfiguraciji. One su najčešće izraz posebnih prirodnih okolnosti i specifičnog povijesnog razvoja, ali pored toga regionalnoj raznolikosti pridonose razlike u obilježjima stanovništva, gospodarskim aktivnostima i interesima, kulturnim institucijama itsl. Na podlozi tih razlika obično se stvara svijest o posebnom identitetu takvih širih teritorijalnih cjelina i njihovim specifičnim interesima pa se zahtijeva adekvatna forma za njihovo izražavanje i ostvarivanje. Ma koliko velika bila, osnovna lokalna jedinica neće moći udovoljiti tome zahtjevu.

Konačno, postavlja se pitanje vertikalne integracije lokalne samouprave u širi sustav državne organizacije, a u vezi s time posebno problem optimizacije raspona kontakta središnje državne uprave u odnosu prema brojnim osnovnim lokalnim jedinicama. Ako je broj osnovnih lokalnih jedinica vrlo velik, središnjim će državnim tijelima biti vrlo teško, katkad i nemoguće, sa svakom od njih održavati stalni izravni kontakt. A ti su kontakti pretpostavka kako za provedbu nadzora države nad lokalnom samoupravom, tako i za pružanje prijeko potrebne stručne, financijske i druge državne pomoći. Da bi se ti kontakti mogli održavati redovito i bez zastoja, potrebno je reducirati broj kontaktnih točaka. To se može postići interpolacijom posrednih karika u vertikalnom lancu, tj. intermedijarnih administrativnih

tijela od kojih svako izravno kontaktira samo s manjim brojem osnovnih jedinica te istodobno održava kontakte sa središnjim državnim organima ili pak preko jedinica lokalne samouprave drugog stupnja i eventualno preko regionalnih samoupravnih jedinica.

Prema tome, radi uspješnog i ekonomičnog obavljanja službi velikog teritorijalnog dometa, uspostavljanja političkih institucija u kojima će se izražavati i oblikovati širi, regionalni interesi te osiguranja djelotvorne pomoći i nadzora države, potrebno je da se sustav lokalne samouprave horizontalno i vertikalno integrira. Ta se integracija u načelu može u osnovi postići na dva načina, povezivanjem i stupnjevanjem samoupravnih lokalnih jedinica. Odmah valja naglasiti da se ta dva načina međusobno ne isključuju pa se zato, strogo uzevši, ne može govoriti o dilemi. Ipak svaka zemlja, svaki sustav lokalne samouprave u stanovitoj mjeri preferira jedan način integracije, a drugim se koristi samo kao dopunom prvome.

U zemljama u kojima je pretežno primijenjena metoda povezivanja, lokalna samouprava u pravilu je organizirana u jednome stupnju, što znači da osim osnovnih ne postoje druge jedinice lokalne samouprave. Tim se jedinicama omogućuje da se manje-više slobodno povezuju u trajne ili privremene asocijacije odnosno zajednice te na taj način, s jedne strane, organiziraju obavljanje onih službi koje su im od zajedničkog interesa, a nadilaze kapacitet svake od njih, i s druge strane uspostavljaju politička tijela preko kojih izražavaju svoje zajedničke interese, napose prema središnjoj državnoj vlasti. Država pak svoj nadzor nad lokalnom samoupravom provodi, ako je to moguće, izravnim kontaktom s pojedinim lokalnim jedinicama, a ako to zbog velikog broja jedinica nije moguće, organizira mrežu svojih administrativnih jedinica u kojima upravna tijela nadziru samo određen, ograničen broj jedinica lokalne samouprave.

Bitno obilježje tog načina integracije jest da se ona postiže bez uspostave slojevite strukture sustava, bez stvaranja »samouprave nad samoupravom«. Lokalnim je samoupravnim jedinicama zajamčena ravnopravnost i autonomija koja uključuje slobodu izbora u pogledu oblika i modaliteta povezivanja. Doduše, unatoč zajamčenoj autonomiji lokalnih samoupravnih jedinica, ponegdje se javljaju oblici povezivanja koji nisu posve dobrovoljni u tom smislu da država nalaže njihovo formiranje, ali zajednička tijela asocijacije biraju njezine članice. Inače kazuistika povezivanja veoma je raznolika. Povezivanje lokalnih jedinica može biti trajno ili privremeno, može imati kao svrhu obavljanje jedne službe ili pak više njih, može se formirati jedna ili više zajedničkih organizacija takve asocijacije, ili se može ugovoriti da jedna lokalna jedinica uz naknadu obavlja jednu ili više službi za ostale lokalne jedinice. Pa i kad se formiraju odlučujuća tijela takvih

asocijacija, može se inzistirati na punoj ravnopravnosti članica, ili se pak onim jedinicama koje su veće i više doprinose mogu dati veća prava u odlučivanju.

Drugi način integracije sustava lokalne samouprave sastoji se u njegovoj organizaciji u dva sloja ili više slojeva odnosno stupnjeva. Na prvom ili osnovnom stupnju formiraju se lokalne jedinice u kojima se može osigurati neposredna participacija i utjecaj građana te obavljanje onih službi koje pretpostavljaju izravni kontakt s korisnicima, a koje je takva jedinica kadra organizirati i uzdržavati. Na drugom stupnju formiraju se lokalne samoupravne jedinice koje obuhvaćaju veći broj osnovnih jedinica, prije svega radi obavljanja tehnički složenih te organizacijski, kadrovski i financijski zahtjevnijih lokalnih službi. Uz to se u njima u stanovitoj mjeri omogućuje i participacija građana u lokalnom upravljanju, prvenstveno izborom članova njihovih predstavničkih tijela. Budući da drugostupanjska jedinica obuhvaća samo određen broj osnovnih jedinica, njezini organi mogu nad tim jedinicama efektivno provoditi nadzor i pružati im pomoć pa stoga u načelu nema potrebe za postojanjem posebnih dislociranih organa središnje državne uprave. Stoga država na njih često prenosi svoje nadzorne i druge ovlasti.

U unitarnim državama s većim brojem stanovnika i većim teritorijem u pravilu se uspostavljaju i jedinice trećeg stupnja ili regionalne samoupravne jedinice u kojima se organizira obavljanje onih službi od šireg interesa za koje su potrebna velika sredstva i osoblje visoke stručnosti te se formiraju predstavnička tijela u kojima se izražavaju i oblikuju posebni regionalni interesi. Ako takve velike države imaju federativno uređenje, neke funkcije jedinica trećeg stupnja mogu preuzeti članice federacije pa nema potrebe za uspostavom regionalnih jedinica.

Bitno je obilježje stupnjevanja da njime nastaje trajna hijerarhijska struktura sustava preko koje se osnovne lokalne jedinice horizontalno i vertikalno integriraju. Te jedinice u načelu mogu surađivati i mimo hijerarhijski utvrđenih veza, ali ta suradnja može biti samo takva i tolika kakvu i koliko je dopušta utvrđeni hijerarhijski poredak. Preko te strukture središnja država može provoditi svoj nadzor i utjecati na lokalno upravljanje te se na taj način sustav lokalne samouprave integrira u državni sustav.

Iz svega prilično jasno proizlazi koje su prednosti i nedostaci svakog od tih dvaju načina integracije. Dobra strana jednostupanjske organizacije i slobodnog povezivanja osnovnih lokalnih jedinica bez sumnje je u tome što jamči veliku autonomiju tih jedinica. U takvom uređenju nema viših instancija koje bi tu autonomiju ograničavale i ugrožavale, osim, dakako, organa državnog nadzora, ali ti su organi odvojeni od lokalne samouprave,

a njihov se nadzor u pravilu ograničava na kontrolu zakonitosti. U nizu zemalja taj je nadzor djelomično ili potpuno povjeren sudovima.

Pored toga, prednost takvog načina integracije u njegovoj je prilagodljivosti i elastičnosti. U vremenu stalnih i brzih društvenih promjena taj modus integracije pokazuje veću sposobnost prilagodbe u usporedbi s krutim hijerarhijskim poretkom. Inicijativa za promjene na strani je lokalnih jedinica koje ne moraju čekati da o tome odluči hijerarhijski viša instancija, već samostalno odlučuju, ovisno o svojim interesima, s kime, kako i dokle će surađivati.

Naposljetku, takav način integriranja pretpostavlja jasno funkcionalno i organizacijsko razgraničenje između lokalne samouprave i državne uprave. Stoga se samo u takvom uređenju može govoriti o diobi vlasti po području odnosno o vertikalnoj diobi vlasti.

Da bi organizacija lokalne samouprave u jednome stupnju i autonomno povezivanje lokalnih jedinica mogli dati pozitivne učinke, kako u zadovoljavanju potreba građana, tako glede njihova sudjelovanja u lokalnom upravljanju, nužno je da lokalne samoupravne jedinice budu krupnije, većeg kapaciteta te relativno izjednačene po stupnju razvijenosti. U protivnom se, ispod prividne ravnopravnosti autonomnih jedinica, mogu razviti razni oblici faktične dominacije od kojih takav tip integracije nema nikakve obrane, i to je jedna od njegovih najvećih slabosti. Nadalje, slabosti mogu proizići odakle što su u tom uređenju participacija i utjecaj građana ograničeni samo na upravljanje osnovnom lokalnom jedinicom, jer na razini asocijacija lokalnih jedinica građani obično nisu izravno predstavljeni, već su u upravljačkim tijelima zastupljena vodstva članica tih asocijacija. Zbog toga službe radi kojih se takve asocijacije formiraju mogu izgubiti vezu sa stvarnim problemima građana. U tijelu koje takvom službom upravlja, uz podršku pokojeg lokalnih moćnika, prevagu može dobiti profesionalno vodstvo službe, a takve tehnokratske tendencije mogu ozbiljno ugroziti demokratski proces u lokalnoj samoupravi.

Suprotno tome, kod stupnjevanja lokalnih jedinica građani mogu, putem izbora članova predstavničkih tijela na svim razinama, djelotvornije utjecati na rad pojedinih lokalnih službi pa je to jedna od prednosti tog tipa integracije. Osim toga, stupnjevanje omogućuje da se u upravljanje lokalnim poslovima unese više reda te da se poslovi racionalno rasporede između jedinica na različitim razinama, ovisno o njihovoj složenosti i optimalnom akcijskom radijusu. Konačno, stupnjevanjem se može racionalnije postaviti organizacija državnog nadzora nad lokalnom samoupravom. Umjesto da za tu svrhu formira svoje posebne detaširane organe, država može po-

vjeriti kontrolne ovlasti nadležnim tijelima samoupravnih jedinica drugog ili trećeg stupnja.

Loše strane stupnjevanja uglavnom proizlaze upravo iz uspostave trajne hijerarhijske strukture iznad osnovnih jedinica lokalne samouprave. To se, doduše, nastoji ublažiti tako da se među lokalnim jedinicama različite razine jasno razgraniči djelokrug, izbjegne preklapanje te na taj način smanji mogućnost konflikata i njihovo rješavanje metodom dominacije viših nad nižim jedinicama. Međutim, ako drugostupanjske jedinice provode nadzor na prvostupanjskima, kakogod bili uređeni odnosi među njima, uvijek će iz toga proizlaziti stanovito ograničenje autonomije nižih jedinica. Što su osnovne jedinice lokalne samouprave manje i slabije, to će takvo ograničenje više doći do izražaja.

U novije vrijeme taj se problem pokušava riješiti primjenom načela supsidijarnosti u odnosima po vertikali, a ono nalaže da se pojedini problemi u lokalnom upravljanju prvenstveno moraju rješavati na najnižoj razini, a tek kad niža jedinica to nije kadra riješiti, može ga preuzeti i riješiti samoupravna jedinica više razine. No njegova primjena malo pomaže tamo gdje su osnovne jedinice lokalne samouprave kadrovski i financijski slabe.

Osim toga, praksa je pokazala da stupnjevanje može poslužiti kao snažna poluga državnog centralizma. Time što je svoje nadzorne ovlasti prenijela na drugostupanjske lokalne jedinice, država dobiva opravdanje da kontrolira njihov rad, a to najčešće provodi tako da imenuje glavnog izvršnog funkcionara u tim jedinicama. Ponegdje je u vezi s tim imenovanjem dužna konzultirati predstavničko tijelo dotične jedinice, ali konačnu odluku ipak donosi organ središnje državne vlasti pa je tako taj funkcionar primarno zastupnik državnih interesa u lokalnoj samoupravi.

Naposljetku, budući da se njime uspostavlja hijerarhijska struktura, stupnjevanje tendira prema krutosti i pružanju otpora promjenama. U doba brzih i dubokih društvenih promjena, takva hijerarhijska struktura može postati ozbiljnom smetnjom provođenju prijeko potrebnih prilagodbi sustava lokalne samouprave, napose zbog toga što svaka inicijativa za promjene mora doći odozgo.

2.2. Komparativni pregled – razvijene demokratske države u svijetu

Praksa razvijenih demokratskih država pokazuje veliku raznolikost oblika i metoda integracije sustava lokalne samouprave. Ipak, unatoč toj šaroliko-

sti, moguće je s obzirom na vrstu integracije razlikovati nekoliko glavnih skupina ili kategorija razvijenih demokratskih zemalja. U prvoj se nalaze one u kojima je lokalna samouprava organizirana samo u jednome stupnju, a nadzor nad njom provode državni organi izravno ili preko posebnih, područnih administrativnih tijela. Drugu kategoriju čine države s mješovitim ili segmentiranim sustavom lokalne samouprave. U njima pored područja s dvostupanjskom lokalnom samoupravom postoje i područja, u pravilu visoko urbanizirana, u kojima je lokalna samouprava organizirana samo u jednom stupnju, s time da u svom djelokrugu ima poslove jedinica prvog i drugog stupnja. U treću kategoriju ulaze države u kojima je na čitavom području lokalna samouprava organizirana u dva stupnja. A u četvrtoj kategoriji nalaze se države u kojima je sustav lokalne samouprave izgrađen u tri stupnja, tj. u kojima su iznad osnovnih i drugostupanjskih uspostavljene regionalne samouprave jedinice.

U zemljama koje pripadaju prvoj i drugoj kategoriji prakticiraju se mnogobrojni i raznovrsni oblici povezivanja osnovnih lokalnih jedinica. U onima pak koje se nalaze u trećoj i četvrtoj kategoriji također se javljaju oblici povezivanja, ali su rjeđi i, što je zanimljivo, često ih središnja vlast propisuje kao obvezatne, korigirajući tako neke nedostatke administrativno-teritorijalne podjele.

Posebne teškoće u klasifikaciji čine zemlje s federativnim državnim uređenjem, i to najprije zato što zakonodavna tijela članica federacije imaju dosta široke ovlasti u reguliranju lokalne samouprave, uključujući i teritorijalnu podjelu, što je onda dodatni izvor raznolikosti, ali unutar iste zemlje. Osim toga, u tim su državama nadzor i pomoć lokalnoj samoupravi najčešće u kompetenciji federalnih jedinica pa tako njihovi upravni organi izravno ili preko svojih detaširanih organa provode nadzor nad lokalnim samoupravnim jedinicama i pružaju im financijsku i drugu pomoć, što u značajnoj mjeri, posebno u federacijama s manjom populacijom, smanjuje potrebu za uspostavom lokalnih samoupravnih jedinica drugog stupnja. Konačno, u federacijama u kojima je lokalna samouprava, makar i djelomično, organizirana u dva stupnja, federalne jedinice obavljaju i funkcije regionalnih institucija. Stoga, unatoč tome što neke od njih imaju vrlo brojno stanovništvo i obuhvaćaju velik teritorij, u grupi zemalja s trostupanjskom lokalnom samoupravom nema nijedne federacije.

U tablici 1 sumarni je pregled sustava lokalne samouprave u razvijenim demokratskim zemljama koje su razvrstane u navedene četiri kategorije.

Tablica 1. Sustavi lokalne samouprave u razvijenim demokratskim državama u svijetu

Vrsta sustava	Država	Broj osnovnih jedinica lokalne samouprave	Broj jedinica lokalne samouprave drugog stupnja	Broj regionalnih jedinica (federalnih jedinica)
Jednostupanjski sustavi	Luksemburg	126	–	–
	Island	222	–	–
	Portugal	275	2 (otočne)	–
	Finska	446	–	–
	Austrija	2.304	–	(9)
	Švicarska	3.000	–	(26)
Mješoviti ili segmentirani sustavi*	Njemačka	16.127	426	(16)
		117		
	SAD	16.734	3.041	(50)
		19.076		
	Kanada	4.038	315	(10)
		200		
	Australija	175	20	(6)
		654		
	Velika Britanija	415	63	
		69		
	Irska	83	27	
		5		
Dvostupanjski sustavi	Švedska	289	21	–
	Danska	273	14	–
	Norveška	448	18	–
	Belgija	596	9	(3)
	Nizozemska	714	12	–
	Novi Zeland	70	14	–
	Grčka	6.022	51	–
	Japan	3.264	47	–
Trostupanjski sustavi	Francuska	36.433	95	–22
	Italija	8.074	94	–20
	Španjolska	8.027	50	17

* Za svaku državu s mješovitim sustavom u gornjem retku iskazan je broj jedinica u standardnoj dvostupanjskoj strukturi, a u donjem retku broj jedinica izvan te strukture.

Izvor: Norton, 1994; The Size of Municipalities, 1995.

2.2.1. Jednostupanjski sustavi

Jednostupanjska organizacija lokalne samouprave postoji u šest europskih razvijenih država: Islandu, Luksemburgu, Švicarskoj, Austriji, Finskoj i Portugalu. Među njima su, najprije, dvije zemlje s izrazito malom ukupnom populacijom (Island ima oko 265.000, a Luksemburg oko 400.000 stanovnika) pa se može reći da je u njima jednostupanjska organizacija naprosto konzekvencija malog obujma. Zatim su u ovoj podskupini dvije manje federacije. Naime, u usporedbi s ostalim federacijama u skupini razvijenih demokratskih država, Švicarska i Austrija imaju značajno manji broj stanovnika i manji teritorij. Stoga su i njihove federalne jedinice u prosjeku mnogo manje.³ U takvim malim federalnim jedinicama nije bilo potrebe za formiranjem drugostupanjskih samoupravnih jedinica, jer sve funkcije radi koji se one uspostavljaju (obavljanje složenijih službi, izražavanje posebnih regionalnih interesa te koordinacija i nadzor nad lokalnom samoupravom) mogu obavljati tijela federalne jedinice. Stoga je razumljivo što je u tim zemljama lokalna samouprava organizirana u jednom stupnju. Naposljetku, u ovoj kategoriji su i dvije unitarne države. Sa 5,1 milijuna stanovnika Finska je mogla, uz uspostavu administrativnih jedinica za potrebe državnog nadzora nad lokalnom samoupravom, ostati na jednostupanjskoj organizaciji. A u Portugalu, koji ima dvostruko veću populaciju od finske, po svemu sudeći, proces izgradnje sustava lokalne samouprave još nije dovršen.⁴

Nastanjeni dio *Islanda* koji čini oko 40% državnog teritorija podijeljen je na 222 lokalne samoupravne jedinice, od kojih su 23 grada (*baer*) i 199 seoskih jedinica (*hrappar*). Glavni razlog formiranja relativno velikog broja lokalnih jedinica vrlo je mala gustoća stanovništva. A to je pak nametnulo potrebu uspostave intermedijarnih instancija pa je tako formirano pet administrativnih oblasti preko kojih središnja vlast nadzire lokalnu samoupravu.

U *Luksemburgu*, kojega pak obilježava visoka gustoća stanovništva, formirano je 126 malih komuna koje, po francuskom uzoru, imaju jednak status. Radi djelotvornog nadzora nad lokalnom samoupravom uspostavljena su tri administrativna kotara na čelu kojih su povjerenici koje imenuje vlada.

³ Švicarski kantoni imaju u prosjeku oko 250.000, a austrijske zemlje (*Länder*) oko 850.000 stanovnika. Na drugoj strani, federalne jedinice u SAD i Njemačkoj imaju u prosjeku oko 5 milijuna, a u Kanadi i Australiji oko 2,5 milijuna stanovnika (Norton, 1994: 45).

⁴ Prikaz portugalske lokalne samouprave temelji se na podacima iz sredine 1990-ih kad se još uvijek raspravljalo o uspostavi regionalnih jedinica u kopnenom dijelu zemlje.

Švicarska se federacija sastoji od 26 federalnih jedinica (20 kantona i 6 polukantona) koje su po veličini populacije i teritorija manje od drugostupanskih jedinica u većini razvijenih demokratskih zemalja.⁵ S druge strane, švicarski kantoni imaju mnogo šire ovlasti prema lokalnoj samoupravi od standardnih drugostupanskih jedinica, jer autonomno reguliraju, usmjeravaju i nadziru jedinice lokalne samouprave na svom području. Savezna država bez pristanka većine kantona i građana na referendumu ne može regulirati materiju lokalne samouprave, pa ni pitanja teritorijalne podjele.

Teritorijalna podjela u Švicarskoj već se desetljećima nije značajnije mijenjala te se broj jedinica lokalne samouprave (komuna) stabilizirao na oko tri tisuće, što znači da ih prosječno po federalnoj jedinici ima oko stotinjak. Unatoč tako širokom rasponu kontakta, između kantona i komuna nema posebnih administrativnih jedinica, već umjesto njih pojedini organi kantonalne uprave u većim kantonima imaju svoje terenske ekspoziture.

Prosječna švicarska komuna populacijski je mala i prostorno vrlo mala lokalna jedinica, ali među komunama postoje prilično velike razlike u veličini i stupnju urbaniziranosti. No unatoč tim razlikama, sve komune imaju jednak status i stupanj autonomije, a opće je poznato da je njihova autonomija velika. Zahvaljujući izdašnim prihodima, prvenstveno od poreza na dohodak, gradovi, ali i neke seoske komune, mogu samostalno uspješno rješavati lokalne probleme.⁶

Radi obavljanja lokalnih službi koje nadilaze njihov kapacitet, komune se mogu međusobno povezivati, bilo na temelju građanskopravnih ugovora ili putem stvaranja komunalnih asocijacija. Svrhe udruživanja su različite: izgradnja i održavanje zajedničkog vodovoda, pročišćavanje otpadnih voda, organizacija lokalnog prometa, vođenje zajedničkih bolnica, škola i drugih ustanova itsl.

⁵ Po broju stanovnika i po teritoriju od švicarskih kantona veće su talijanske, francuske, španjolske, belgijske, danske, švedske, engleske, velške i škotske drugostupanske jedinice – Norton, 1994: 41 i 45.

⁶ Ulrich Klöti s Univerziteta u Zürichu pokazuje kako se u drugoj polovini 20. stoljeća konstantno povećavao udio kantona i komuna u ukupnim javnim rashodima i broju javnih službenika. Dok su 1946. kantoni i komune trošili manje od polovine, a savezna uprava više od polovine javnih rashoda, dotle se 1980-ih udio kantona i komuna u javnim rashodima povećao na 69%, a savezne uprave smanjio na 31%. Slično je bilo i s brojem kantonalnih i komunalnih službenika. U godinama nakon Drugog svjetskog rata njihov udio u broju javnih službenika iznosio je 59%, a saveznih 41%, da bi se 1980-ih povećao na 70%, a saveznih smanjio na 30%. Pritom je najbrži rast službenika, tvrdi, zabilježen u komunama, posebno velikim gradovima – Klöti, 1988: 194–195.

I u *Austriji* koordinaciju, usmjerivanje, pružanje pomoći i nadzor nad lokalnom samoupravom obavljaju organi federalnih jedinica, zemalja (*Länder*). Samo što su austrijske zemlje, u usporedbi sa švicarskim kantonima, znatno veće te u svom sastavu imaju u prosjeku tri puta više osnovnih jedinica lokalne samouprave. Stoga su u većini zemalja uspostavljeni administrativni okruzi (*Bezirke*) preko kojih zemaljska vlast nadzire djelovanje lokalne samouprave da bi se smanjio raspon kontakta između zemaljskih organa i općina.

Izuzme li se posebna organizacija Beča, koji ima status grada i federalne jedinice, austrijska lokalna samouprava organizirana je u jednom stupnju, a čini je 2.290 općina (*Gemeinden*) i 14 gradova (*Städte mit eigenem Statut*) s nešto širim djelokrugom i većim stupnjem samostalnosti. Preko polovine austrijskih općina ima manje od tisuću stanovnika pa ih zemaljske vlasti potiču da se međusobno povezuju u asocijacije radi organiziranja pojedinih lokalnih službi od zajedničkog interesa. Usto surađuju kroz udruženja lokalnih vlasti u okviru federalnih jedinica i na saveznoj razini.

Finska se lokalna samouprava sastoji od 446 komuna (*kunta*) od kojih su 94 urbane i 352 ruralne jedinice i razlikuju se po djelokrugu, ali te razlike nemaju utjecaja na njihov status i stupanj autonomije. Premda po svojoj populaciji i po površini finske komune pripadaju kategoriji velikih lokalnih jedinica, ipak ih ima previše da bi se mogle izravno usmjerivati i nadzirati od središnje vlasti i uprave. Stoga je radi usmjerivanja i nadzora na lokalnom samoupravom finški teritorij podijeljen na 12 administrativnih provincija (*lääni*), kojima su na čelu centralno imenovani guverneri, odgovorni ministru unutarnjih poslova. Pored toga pojedina ministarstva imaju mrežu terenskih organa preko kojih nadziru komune kad one obavljaju poslove prenesenog djelokruga.

Unatoč tom razgranatom kontrolnom administrativnom aparatu, finske su komune autonomne u svom lokalnom djelokrugu te imaju potpunu slobodu međusobnog udruživanja radi zajedničkog obavljanja lokalnih službi. 1980-ih zabilježeno je čak 390 takvih asocijacija komuna, od čega se gotovo polovina odnosila na obavljanje zdravstvene i socijalne službe (Lundquist, 1988: 160).⁷

⁷ Važnost tih asocijacija ilustrira podatak da je 1983. 61% zaposlenih u javnoj upravi Finske otpadalo na zaposlene u komunama i njihovim asocijacijama, a samo 39% na središnju i provincijsku upravu (Vartola, 1988: 125). Osim toga, u razdoblju 1972–1979. porast broja zaposlenih u komunalnim asocijacijama bio je daleko najveći: indeks porasta iznosio je 175, dok je u državnoj upravi bio 107, a u komunama 130 (Lundquist, 1988: 161).

Portugal je svoj sustav demokratske lokalne samouprave počeo izgrađivati tek nakon »revolucije karanfila« 1974. kad je srušen diktatorski režim koji je utemeljio Salazar.⁸ Status monotipskih osnovnih lokalnih jedinica (*municipios*) dobili su bivši kotari, s time da je njihov broj od 303 smanjen na 275. Po prosječnom broju stanovnika (oko 38.000) to su vrlo velike lokalne jedinice, dok prosječnom površinom (oko 335 km²) pripadaju kategoriji lokalnih jedinica srednje veličine.

Iznad municipalnih jedinica u kontinentalnom dijelu zemlje nema ni samoupravnih ni administrativnih jedinica, već s njima izravno kontaktira, pomaže im i nadzire ih centralna uprava. Jedino su, zbog velike udaljenosti i teškoća u održavanju izravnih kontakata s centralnom vlašću, na dva otočja, Azorima i Madeiri, formirane posebne regionalne jedinice. Ispod razine osnovnih lokalnih jedinica postoji oko 3.800 župa (*freguesias*) koje nemaju vlastitog djelokruga, nego obavljaju poslove koje na njih delegiraju municipalne jedinice pa stoga predstavljaju submunicipalne jedinice odnosno oblike mjesne samouprave.

Po svemu sudeći, proces izgradnje demokratskog sustava lokalne samouprave u Portugalu još nije okončan. Iako su portugalske osnovne lokalne jedinice za europske prilike vrlo velike, ipak je njihov broj toliki da je raspon kontakta između središnje uprave i municipalnih jedinica prevelik da bi se moglo osigurati normalno ostvarivanje vertikalne integracije. Nakon neuspjelog pokušaja da se uvede osam administrativnih regija 1997., u kontinentalnom dijelu države djeluje pet vijeća za regionalni razvoj i koordinaciju koja su dekoncentrirana tijela Ministarstva javnih radova, planiranja i regionalnog razvoja (Đulabić, 2007: 60–61). Možda će se s vremenom na toj osnovi formirati regionalne samoupravne jedinice (prevedan je već učinjen s otočnim jedinicama) te tako uspostaviti dva stupnja samouprave. Portugal s oko 10 milijuna stanovnika i oko 92.000 km² površine, bez sumnje, ima uvjete za uspostavu, a i potrebu za uspostavom dvostupanjske organizacije lokalne samouprave.

2.2.2. Mješoviti ili segmentirani sustavi

U kategoriju zemalja s mješovitim ili segmentiranim sustavom lokalne samouprave uvrstio sam: Njemačku, SAD, Kanadu, Australiju, Veliku Brita-

⁸ Za vrijeme Salazarova režima Portugal je imao trostupanjску strukturu lokalne uprave: čitav teritorij bio je podijeljen na 11 administrativnih provincija preko kojih je središnja vlast mogla efektivno kontrolirati i usmjerivati 303 kotara, a preko njih i djelovanje oko 4.000 mjesnih župa (Humes, Martin, 1969: 594).

niju i Irsku. Prije svega valja istaknuti da u svim navedenim zemljama tradicionalno postoji politipsko ustrojstvo lokalne samouprave koje je imalo za konzekvenciju uspostavu mješovitog odnosno segmentiranog sustava. Nadalje, u ovoj se kategoriji nalaze četiri zemlje federativnog državnog uređenja s velikom populacijom i/ili velikim teritorijem. Premda bi po svojoj veličini te zemlje mogle imati trostupanjsku lokalnu samoupravu, zbog federativnog uređenja nema potrebe za uspostavom regionalnih jedinica, jer neke njihove funkcije obavljaju federalne jedinice. A ni drugostupanjske lokalne samoupravne jedinice ne osnivaju se na čitavom državnom području, bilo zbog toga što su pojedine federalne jedinice vrlo male pa za uvođenjem drugog stupnja nema potrebe, bilo zato što je u organizaciji lokalne samouprave primijenjen politipski model u kojem su veći gradovi izdvojeni. Potonje je pak bilo glavni razlog zbog kojeg su i dvije unitarne države, Velika Britanija i Irska, uvrštene u ovu skupinu.

Nakon reintegracije istočnih njemačkih zemalja SR Njemačka sastoji se od 16 federalnih jedinica (*Länder*), među kojima su i tri grada-države (Berlin, Hamburg i Bremen). Federalne jedinice imaju gotovo potpunu autonomiju u reguliranju lokalne samouprave, uključujući i pitanja teritorijalne podjele, ali se veoma razlikuju po broju stanovnika i po teritoriju.⁹ Osim toga, postoje prilično velike razlike u povijesnoj tradiciji lokalne samouprave među pojedinim njemačkim zemljama. Na osnovi toga mogla bi se u njemačkim zemljama očekivati velika raznolikost u pogledu teritorijalne strukture lokalne samouprave. Međutim, uz nekoliko posve razumljivih iznimki, teritorijalna organizacija njemačke lokalne samouprave pokazuje začuđujuće visok stupanj uniformnosti koja je očito rezultat racionalnog promišljanja i dogovora na razini federacije.

Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine (*Gemeinden*) kojih je nakon priključenja istočnonjemačkih zemalja bilo 16.127 (Norton, 1994: 251).¹⁰ Općine se nalaze u sastavu zemaljskih okruga (*Landkreise*) koji su ujedno drugostupanjske samoupravne jedinice i administrativne jedinice

⁹ Po broju stanovnika najveća je federalna jedinica *Nordrhein-Westfalen* (oko 17 milijuna), a najmanja *Bremen* (oko 700.000), dok je po površini teritorija najveća *Bavarska* (70.550 km²), a najmanja *Bremen* (404 km²).

¹⁰ U razdoblju 1968.–1987. broj zapadnonjemačkih općina smanjen je od 24.282 na 8.504, čime je znatno povećana njihova prosječna veličina koja je iznosila oko 4.500 stanovnika. Ipak još uvijek je preko polovine općina imalo do 2.000 stanovnika (Norton, 1994: 254). Nakon reintegracije istočnonjemačkih zemalja, u kojima su u prvoj fazi tranzicije osnivane vrlo male općine, ukupni broj njemačkih općina gotovo je udvostručen. U tijeku je proces amalgamacije istočnonjemačkih općina.

zemaljske uprave.¹¹ Njih je nakon reintegracije istočnonjemačkih zemalja bilo 426,¹² što znači da je jedan zemaljski okrug u prosjeku obuhvaćao 38 općina, a to je s gledišta koordinacije i nadzora posve zadovoljavajući raspon kontakta.

Iz tog dvostupanjskog sustava izuzeti su veći gradovi¹³ koji su dobili status okružnih gradova (*Stadtkreise* ili *Kreisfreie Städte*) i u svojem djelokrugu imaju poslove iz djelokruga općina i okruga te su izravno pod nadzorom zemaljske vlasti i uprave. Nakon priključenja istočnonjemačkih zemalja broj okružnih gradova je nešto povećan te iznosi 117.¹⁴

U većini su njemačkih zemalja segmentirani sustavi u kojima na području okružnih gradova postoji jedan stupanj, a na ostalom području dva stupnja lokalne samouprave. Ipak ima iznimaka, i to u oba smjera. Glavne iznimke u smjeru jednostupanjske organizacije tri su grada koja imaju status federalnih jedinica. Berlin i Hamburg objedinjuju na razini grada funkcije zemaljske uprave i lokalne samouprave. Doduše, iz razloga decentralizacije poslova gradske uprave oba su grada podijeljena na gradske kotare (*Stadtbezirke*).¹⁵ No njihova tijela nisu autonomna, već podložna širokom

¹¹ To se dvojstvo još zadržalo u funkcijama okruga, jer oni pored poslova samoupravnog djelokruga obavljaju poslove koje im je delegirala zemaljska vlast (poslovi tzv. prenesenog djelokruga) kao i neke državne poslove (u javnoj sigurnosti, civilnoj zaštiti i javnom prometu) za obavljanje kojih izravno odgovaraju zemaljskoj upravi. Mnogo manje dolazi do izražaja u strukturi upravljanja okrugom. Naime, svi okruzi imaju izabrana vijeća i izvršna tijela, samo u *Rheinland-Pfalzu* okružnog predstojnika imenuje zemaljska vlada.

¹² Paralelno s procesom okrupnjivanja zapadnonjemačkih općina tekao je i proces okrupnjivanja zemaljskih okruga pa je tako njihov broj od 425 u 1968. smanjen na 237 u 1987. (Siedentopf, 1988: 322). To je rezultiralo povećanjem prosječne veličine njihove populacije na 160.000. Nakon reintegracije istočnonjemačkih zemalja i broj zemaljskih okruga gotovo je udvostručen. Budući da su istočnonjemački okruzi imali upola manju prosječnu populaciju, time je prosječan broj stanovnika u njemačkim okruzima znatno smanjen te iznosi oko 125.000.

¹³ Tražena minimalna veličina za stjecanje statusa okružnog grada tijekom vremena se povećavala, a krajem prošlog stoljeća određena je na oko sto tisuća stanovnika. (Siedentopf, 1988: 324). U Njemačkoj ima oko dvije tisuće općina (*Gemeinden*) koje imaju naziv grada (*Stadt*), ali se njihov status ne razlikuje od statusa ostalih općina. Najveći dio njih su mali gradovi s 5.000-20.000 stanovnika. Doduše, zemaljske vlasti prakticiraju na veće općine-gradove prenijeti određene ovlasti iz djelokruga okruga.

¹⁴ U reformi zapadnonjemačke lokalne samouprave i broj okružnih gradova smanjen je od 112 u 1973. na 97 u 1987. (Siedentopf, 1988: 324). Njima je kasnije pridodano 20 istočnonjemačkih gradova koji su dobili taj status.

¹⁵ U Berlinu je formirano 14 gradskih kotara, s prosječnom populacijom od oko 250.000, a u Hamburgu sedam s prosjekom populacije oko 240.000. I drugi veliki njemački gradovi imaju takve submunicipalne jedinice (Ivanišević, 2008: 409–410).

nadzoru središnjih organa grada, a gradski parlament odobrava im proračunska sredstva. Nešto je drugačija situacija s Bremenom kao federalnom jedinicom, jer on u svom sastavu ima dva okružna grada, Bremen i Oldenburg, ali je time još uvijek lokalna samouprava organizirana u jednom stupnju. Primjer odstupanja u protivnom smjeru je organizacija lokalne samouprave u maloj federalnoj jedinici Saarland. U njoj nema nijednog okružnog grada pa je čitav njezin teritorij podijeljen na šest okruga, a oni pak na 52 općine, dakle lokalna je samouprava u cijelosti organizirana u dva stupnja.

U federalnim jedinicama u kojima ima više od 20 okruga i okružnih gradova zemaljske su vlasti, radi smanjenja raspona kontakta, formirale svoje regionalne administrativne jedinice (*Regierungsbezirke*) preko kojih zemaljska vlast, među ostalim, provodi nadzor nad lokalnom samoupravom. Tako je u Bavarskoj koja ima 71 okrug i 25 okružnih gradova, dakle 96 jedinica koje bi trebala izravno nadzirati zemaljska uprava, formirano sedam takvih administrativnih regionalnih jedinica od kojih svaka nadzire oko 15 okružnih lokalnih jedinica. Takvih regionalnih administrativnih jedinica nema u Schleswig-Holsteinu koji ima 11 okruga i 4 okružna grada, niti u Saarlandu gdje postoji samo 6 okruga. I pri formiranju regionalnih administrativnih jedinica primijenjen je racionalni plan u kojem se vodilo računa o adekvatnom rasponu kontakata.¹⁶

Njemačke općine imaju dugu tradiciju međusobne suradnje i povezivanja u asocijacije (*Verbände*) radi formiranja tijela i organizacija koje će obavljati službe od zajedničkog interesa. To je udruživanje dobrovoljno, ali ima slučajeva, u pravilu je riječ o poslovima prenesenog djelokruga, kad je zakonom propisano obvezatno udruživanje. Oblici povezivanja su raznoliki. Najčešći je oblik *Zweckverband* kojim se uspostavlja javnopravna organizacija na koju nekoliko općina prenosi obavljanje određenih poslova iz svog djelokruga (npr. vođenje škola, organiziranje protupožarne zaštite, održavanje cesta, odlaganje smeća i sl.). Nadalje, posebnim javnopravnim ugovorima može se ovlastiti jedna lokalna jedinica da uz naknadu obavlja jednu službu ili više službi za ostale članice udruge. U Bavarskoj postoje posebne jedinice (*Bezirke*) za upravljanje pojedinim aspektima socijalne

¹⁶ Osnivanje administrativnih regionalnih jedinica u kompetenciji je zemaljskih vlasti, ali su one očito postupale na temelju unaprijed dogovorenog i racionalno obrazloženog plana. Tako je u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji, u kojoj ima 54 okruga i okružna grada, osnovano pet takvih jedinica, u Donjoj Saskoj i Baden-Württembergu, s 47 odnosno 44 okruga i okružna grada, osnovane su po četiri takve jedinice, a u Hessenu i Rheinland-Pfalzu, s 26 odnosno 36 okruga i okružna grada, osnovane su po tri takve jedinice (Siedentopf, 1988: 322–323).

skrbi, zdravstvene zaštite, zaštite okoliša i drugih službi koji su iznad kapaciteta malih općina, a tim jedinicama upravljaju izabrana tijela sa svojim izvršnim organima. Regionalne asocijacije općina postoje u Nordrhein-Westfalenu i Rheinland-Pfalzu. I na kraju, u metropolitanskim područjima (kao što je *Ruhrgebiet*, ili pak područja oko Berlina, Hamburga, Münchena, Stuttgarta i Hannovera) postoje multifunkcionalne asocijacije lokalnih jedinica koje se ponegdje protežu preko granica federalnih jedinica.

S gledišta teritorijalne podjele najinteresantnije su administrativne udruge općina koje su nastale tijekom procesa teritorijalne reforme od 1966. do 1980. Tada su neke od federalnih jedinica, umjesto prisilnog okrupnjivanja i amalgamacije, vodile politiku dobrovoljnog udruživanja većeg broja malih općina oko jednog administrativnog centra. Na taj je način nastalo preko tisuću administrativnih udruga u kojima su objedinjeni profesionalni upravni aparati za preko šest tisuća općina koje su pritom zadržale svoj autonomni status i samoupravna tijela.¹⁷ Rezultat tog udruživanja bila je velika racionalizacija općinskog administrativnog aparata te znatno smanjenje raspona kontakta okružnih s općinskim administracijama.¹⁸

Mješoviti sustav lokalne samouprave imaju i *Sjedinjene Američke Države*, samo što je on, u usporedbi s njemačkim, za čitav red veličine složeniji i raznolikiji.¹⁹ Moglo bi se reći da u toj zemlji postoji gotovo onoliko sustava lokalne samouprave koliko ima federalnih jedinica (*states*).

Ipak osnovna je potka sustava lokalne samouprave u SAD donekle slična onoj u Njemačkoj. Gotovo čitav teritorij SAD podijeljen je na 3.043 okru-

¹⁷ Sredinom 1980-ih najviše je takvih udruga bilo u južnonjemačkim zemljama: u Bavarskoj u kojoj su u 345 *Verwaltungsgemeinschaften* bile povezane 1.083 općine, u Baden-Württembergu u 272 udruge istog naziva bile su uključene 922 općine te u Rheinland-Pfalzu u 163 *Verbandsgemeinden* bile su integrirane 2.253 općine. Od sjevernonjemačkih zemalja takve su udruge formirale Niedersachsen gdje su u 142 *Samtgemeinden* bile povezane 744 općine te Schleswig-Holstein gdje je u 119 *Ämter* bilo uključeno 1.026 općina (Siedentopf, 1988: 322, 327).

¹⁸ Najveće smanjenje bilo je u Rheinland-Pfalzu, gdje je prosječni raspon kontakta između okružnih i općinskih administracija smanjen preko deset puta. U toj federalnoj jedinici bila su 24 okruga i 2.303 općine, što znači da bi, bez administrativnih udruga, okrug trebao u prosjeku održavati kontakte s 96 općina. Nakon osnivanja udruga, broj kontaktnih točaka smanjen je na 212, od čega 142 zajedničke administracije udruženih općina i 70 općina koje nisu bile udružene, tako da je okružna administracija u prosjeku trebala kontaktirati samo s oko 9 općinskih administracija.

¹⁹ Norton svome prikazu strukture američke lokalne samouprave daje naslov »strukturna džungla«, pozivajući se na to da je tu metaforu upotrijebila Savezna savjetodavna komisija za odnose između saveznih, državnih i lokalnih organa u jednom svom izvještaju iz 1979. (Norton, 1994: 401).

ga (*counties*) kao drugostupanjskih teritorijalnih jedinica, samo oni nemaju svugdje jednaku ulogu, pa čak ni naziv.²⁰ Broj okruga u pojedinim federalnim jedinicama jako varira, od 3 (Delaware) do 254 (Teksas), s tim da se u većini država kreće od 40 do 100. Među okruzima su velike razlike, kako u pogledu veličine teritorija²¹ tako i u broju stanovnika.²² Okruzi su podijeljeni na uže lokalne jedinice, *towns* i *townships*,²³ kojih je 1992. bilo 16.734.

Izvan ove dvostupanjske strukture lokalne samouprave nalaze se gradske lokalne jedinice (*municipalities*) koje su autonomne i nisu podređene okružnim tijelima, već nad njima u pravilu nadzor provode sudovi. Status autonomne gradske jedinice dobiva se procesom inkorporacije koji se pokreće na inicijativu određenog broja građana. Ako ta inicijativa dobije podršku na lokalnom referendumu, tada država priznaje toj jedinici status municipalne korporacije, koji uključuje pravnu osobnost, te joj izdaje povelju (*charter*) u kojoj su određeni njezin djelokrug, ovlasti i struktura

²⁰ U šest država tzv. Nove Engleske općenito imaju slabiju ulogu, a u dvjema od njih, Rhode Islandu i Connecticutu, okruzi su teritorijalne jedinice bez vlastite uprave te služe kao izborne i statističke jedinice. U Louisiani i na Aljasci javljaju se pod drugim nazivom kao *parishes* odnosno *boroughs*.

²¹ Na Aljasci postoji jedan okrug koji je po površini veći od svake federalne jedinice SAD, osim Teksasa i Kalifornije. No ako se izuzme taj slučaj, po površini je najveći okrug San Bernardino u Kaliforniji koji ima preko 52.000 km², a najmanji je okrug Arlington u Virginiji s 62 km². Najbrojnija je skupina okruga koji imaju površinu od jedne do tri tisuće km² (Hardy, 1992: 691; Norton, 1994: 401–404).

²² Na jednom ekstremu je okrug Los Angelesa sa 7,5 milijuna stanovnika, a na drugom okrug Loving u Teksasu s jedva stotinjak stanovnika. Premda čak 167 okruga ima populaciju više od četvrt milijuna, većina okruga (oko 80%) ima populaciju između 10.000 i 50.000 (*ibidem*).

²³ U kolonijalno vrijeme *towns* su bili temeljne jedinice lokalne samouprave na području Nove Engleske. Premda su se otada prilike bitno promijenile, u državama Nove Engleske i nekim drugim (npr. Minnesota, Wisconsin) te su jedinice i danas osnova lokalne samouprave, poznate po svojim skupštinama svih punoljetnih građana (*town meetings*). Kad je krajem 18. stoljeća provedena teritorijalna podjela sjeverozapadnih područja SAD, nazivom *townships* označene su uže jedinice (s površinom od sedam četvornih milja) na koje su bili podijeljeni okruzi. Ta se praksa nastavila prilikom kasnijih teritorijalnih podjela i na ostale dijelove SAD pa su tako danas *townships* pretežni oblik nižih jedinica u sastavu okruga. Oni u pravilu obavljaju razne poslove iz okružnog djelokruga, od provođenja izbora do održavanja putova. U nekim državama (npr. New Jersey, Pennsylvania, Michigan) obavljaju i poslove grada kao što je policijska i vatrogasna služba. U drugima pak predstavljaju samo statističke jedinice (Hardy, 1992: 691, 696).

upravljanja.²⁴ Početkom 1990-ih bilo je 19.076 takvih autonomnih gradskih lokalnih jedinica (Hardy, 1992: 691).²⁵

Paralelno s tom teritorijalnom strukturom, ali većinom bez oslonca na nju, postoji složena mreža specijalnih lokalnih jedinica (*school districts* i *special districts*).

Američke lokalne samoupravne jedinice surađuju vrlo intenzivno, najčešće ugovarajući međusobno obavljanje raznih lokalnih službi, od opskrbe vodom i odlaganja otpada preko pružanja zdravstvenih usluga i ostvarivanja socijalnih programa do razreza poreza, pružanja policijske zaštite i korištenja zatvora. Ugovore zaključuju gradske jedinice međusobno, okruzi i gradovi, središnji gradovi i suburbane jedinice, pa čak u nekim slučajevima države, lokalne vlasti i specijalni distrikti. U jednom istraživanju iz 1970-ih koje je obuhvatilo 2.248 gradova ustanovljeno je da čak 61% gradskih jedinica redovito ugovara obavljanje čitavog niza komunalnih i drugih službi (Adrian, Press, 1977). Mnogo je rjeđe formiranje zajedničkih organizacija koje bi te službe obavljale.²⁶

Poseban primjer suradnje među lokalnim jedinicama različite razine su *councils of government*, dobrovoljne asocijacije okruga i gradova na metropolitanskim područjima. 1970-ih formirano je oko većih gradova 650 takvih asocijacija, a one su se uglavnom bavile problemima metropolitanskog planiranja. Do sredine 1980-ih njihov se broj smanjio na oko 450 (Norton, 1994: 430).

²⁴ Postupak izdavanja povelja, kao i njihov sadržaj, tijekom vremena su se mijenjali. Najprije je postojao režim specijalnih povelja koje su za svaki grad bile drugačije. Zatim je tijekom 19. stoljeća u većini zemalja uveden režim klasifikacije povelja ovisno o veličini populacije grada. Danas među državama prevladava režim autonomnih povelja (*home rule*) po kojima se gradu omogućuje da izradi i usvoji formu upravljanja koja mu odgovara, bez upletanja državnih organa. Tim pravom na samoorganizaciju američki su gradovi znatno povećali svoju samoupravu i neovisnost prema državnoj vlasti.

²⁵ Nazivi tih jedinica variraju. Veće jedinice imaju naziv *city*, dok se među manjima koriste nazivi *village* ili *town*, a u nekim zapadnim državama prakticira se i termin *borough*.

²⁶ Zanimljiv primjer takve suradnje je tzv. Plan Lakewood koji je dobio ime po jednom gradiću iz okruga Los Angelesa. Još od 1907. taj je okrug na temelju ugovora obavljao neke službe za gradove na svom području, a onda je 1960-ih na osnovi tih iskustava oblikovao paket usluga koje je ponudio svojim gradskim jedinicama. Na temelju plana zaključeno je više od 1.600 ugovora sa 77 gradova u kojima se okrug obvezuje da im uz naplatu pruži 58 vrsta usluga. Plan je bio atraktivan lokalnim jedinicama, jer im je jamčio autonomiju i ostavljao slobodu izbora, pa su ga i drugi okruzi počeli imitirati. S gledišta teritorijalne podjele plan je imao jednu zanimljivu, vjerojatno nenamjeravanu posljedicu: znatno se povećao broj novih municipalnih jedinica na području okruga. V. opširnije u: Harrigan, 1985.

Kanadski sustav lokalne samouprave pretežno se razvijao pod britanskim utjecajem,²⁷ ali ne treba zanemariti utjecaj južnog susjeda kao ni francuski utjecaj u provinciji Quebec. Usto svaka od deset federalnih jedinica (*provinces*) ima potpunu autonomiju u reguliranju teritorijalne podjele, kojom su se obilato koristile, nastojeći sustav prilagoditi specifičnim prirodnim uvjetima, složenoj demografskoj strukturi te kulturnoj raznolikosti. Rezultat toga je doslovce deset različitih sustava lokalne samouprave u kanadskoj federaciji.

Lokalna samouprava u Ontariju ima segmentirani sustav. Po britanskom uzoru 49 većih gradova (*cities*), u kojima živi 2/3 stanovništva te najveće kanadske provincije, nalazi se izvan sastava okruga, dok se 659 osnovnih lokalnih jedinica različitog naziva (*towns, townships, villages*) nalazi u sastavu 27 okruga (*counties*). U dva sloja organizirana je i samouprava metropolitanskog područja Toronta. Pored općih lokalnih jedinica postoji preko tisuću raznih specijalnih jedinica, najčešće prosvjetnih i zdravstvenih, koje obuhvaćaju područje jedne ili više osnovnih jedinica. Desetak razvojnih distrikata djeluju u sjevernim područjima u kojima još nije uspostavljena lokalna samouprava (Norton, 1994: 438–439).

U Quebecu je sustav lokalne samouprave izgrađen u dva stupnja. Na osnovnoj razini je 258 gradova i 1.242 općine, a na drugom stupnju su okruzi kao regionalne jedinice (*municipalité régionale de comté*). Po francuskom uzoru uspostavljene su i tri gradske zajednice (*communautés urbaines*) oko gradova Montreala, Quebeca i Hulla. Na sjevernom dijelu provincije postoji 38 indijanskih rezervata i 118 neorganiziranih teritorija (Norton, 1994: 440).

Od pet obalnih provincija, tri su (*Newfoundland, Nova Scotia i Prince Edward Island*) zadržale segmentirani sustav lokalne samouprave iz vremena britanske uprave. *New Brunswick* je proveo temeljitu reorganizaciju svoje lokalne samouprave 1963. nakon koje je uspostavljen jednostupanjski sustav. *British Columbia* je pak na izvorno segmentirani sustav britanske provenijencije 1965. nadogradila 28 regionalnih distrikta, od kojih je najveći *Greater Vancouver Regional District* s preko milijun stanovnika. Ispod razine tih regionalnih jedinica nalaze se 144 osnovne lokalne jedinice raznih naziva i djelokruga (*cities, towns, villages i districts*) (Norton, 1994: 440).

²⁷ Još dok je Kanada bila u statusu dominiona, britanski je Parlament donio dva ključna zakona kojima je regulirao lokalnu samoupravu, *Districts Councils Act* 1841. i *Municipal Corporations Act* 1849.

Od tri prerijske provincije samo u *Alberti* postoje dva stupnja lokalne samouprave: 30 okruga u svom sastavu ima 337 osnovnih lokalnih jedinica različitog naziva i statusa. U *Manitobi* i *Saskatchewanu* lokalna samouprava organizirana je u jednom stupnju (Norton, 1994: 440).

Australska se federacija sastoji od šest federalnih jedinica (*states*) i dva teritorija.²⁸ Radi obavljanja poslova na terenu savezna uprava i uprave federalnih jedinica formirale su mreže svojih područnih organa. Uz to propisima federalnih jedinica osnovan je velik broj posebnih, funkcionalno specijaliziranih organizacija, agencija i regulatornih tijela.²⁹ U takvim uvjetima nije bilo mogućnosti za ekspanziju lokalne samouprave ni potrebe za uspostavom drugostupanjskih jedinica lokalne samouprave pa je to jedan od glavnih razloga što je australska lokalna samouprava, u uspoređi s drugim razvijenim zemljama, nešto slabije razvijena.³⁰

Australska se lokalna samouprava početkom 1990-ih sastojala od 829 lokalnih jedinica općeg tipa, ali raznih naziva (*metropolitan cities, cities, towns, boroughs, municipalities, shires, districts*) i različitog djelokruga, koje su u većini država organizirane u jednom stupnju. Njihov je broj u pojedinim dijelovima australske federacije varirao od 210 u državi *Victoria* do sedam u *Northern Territory*. Jedino je u državi *New South Wales*, koja ima najveću populaciju, iznad 175 osnovnih jedinica bilo uspostavljeno 20 okruga kao jedinica drugog stupnja.

Veliku Britaniju sam uvrstio u kategoriju država sa segmentiranim sustavom lokalne samouprave iz više razloga. Najprije zato što je u najvećem dijelu te zemlje, točnije u Engleskoj i Walesu, kao konzekvencija politipskog ustrojstva lokalne samouprave, segmentirani sustav postojao gotovo stotinu godina.

²⁸ Jedan od tih teritorija je područje glavnog grada federacije, *Canberre*, s površinom od 2.432 km² i oko 310.000 stanovnika, koja je enklava u državi *New South Wales*. Glavni grad dobio je lokalnu samoupravu 1989. Drugi je *Northern Territory*, vrlo prostrano područje u središnjem i sjevernom dijelu kontinenta, površine preko 1,3 milijuna km² i oko 50.000 stanovnika, uglavnom naseljenih na sjevernom obalnom području. Iako još nema status federalne jedinice te se nalazi pod saveznom upravom, taj teritorij dobio je 1978. neke ovlasti federalne jedinice, a među njima i pravo na uspostavu jedinica lokalne samouprave, te je do 1992. uspostavljeno sedam jedinica lokalne samouprave.

²⁹ Navodeći kao izvor službeni izvještaj parlamentarnog odbora za nadzor nad javnim tijelima u državi Viktoriji, iznosi se podatak da je u toj državi sredinom 1980-ih bilo više od 9.000 takvih specijaliziranih korporacija, agencija te regulativnih tijela (Wettenhall, 1988: 27).

³⁰ Iz pregleda zaposlenih u australskoj javnoj upravi 1982. vidi se da je u lokalnoj samoupravi bilo zaposleno oko 133.000 službenika ili svega 8,5% ukupno zaposlenih u javnom sektoru (Wettenhall, 1988: 24).

Nakon reforme iz 1974. u Engleskoj i Walesu uspostavljena je dvostupanjska organizacija lokalne samouprave, ali tako da se ona bitno razlikovala u metropolitanskim područjima i izvan njih. Djelokrug 36 metropolitanskih kotara i 33 metropolitanska grada na području Velikog Londona bio je neusporedivo širi od djelokruga običnih kotara te je približno odgovarao djelokrugu okruga kao drugostupanjskih jedinica. Moglo bi se, dakle, reći da je i nakon reforme britanski sustav lokalne samouprave, iako u cjelini dvostupanjski, u osnovi ostao podijeljen na dva segmenta, metropolitansku i standardnu lokalnu samoupravu.

No, dvostupanjska organizacija lokalne samouprave na metropolitanskim područjima nije dugo potrajala. Zbog toga što su metropolitanska okružna vijeća pružila snažan otpor njezinoj ekonomsko-financijskoj politici, Vlada M. Thatcher je predložila, a britanski Parlament je 1986. prihvatio zakon kojim se ukidaju metropolitanska okružna vijeća i Vijeće Velikog Londona.³¹ Otada je na području Engleske na kojem živi više od četiri petine britanske populacije ponovo uspostavljen sustav u kojem na gradskim područjima djeluje jednostupanjska, a na ostalom području dvostupanjska organizacija lokalne samouprave. S takvim je sustavom Velika Britanija ušla u novi milenij.

Činjenica da je *Irska* dugo bila u sastavu Ujedinjenog Kraljevstva ostavila je duboki trag na teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave te zemlje. Naime, teritorijalni je sustav u osnovi izgrađen po uzoru na englesku lokalnu samoupravu iz vremena prije reforme 1974., što znači da je segmen-

Osnovne lokalne jedinice jesu: 6 gradova u sastavu okruga (*non-county boroughs*), 49 urbanih kotara (*urban districts*) i 28 ruralnih jedinica (*town commissions*). Iznad njih, kao jedinice drugog stupnja, uspostavljeno je 27 okruga (*counties*), pa tako na svaki okrug otpadaju prosječno tri osnovne lokalne jedinice, što u usporedbi s drugim zemljama predstavlja najmanji raspon kontakta između jedinica prvog i drugog stupnja. Doda li se tome osam administrativnih regija koje su formirane 1994. radi koordinacije javnih službi te provođenja regionalne razvojne politike središnje vlasti,

³¹ Osobitost britanskog sustava lokalne samouprave je u tome što lokalna samouprava nema nikakvih ustavnih garancija pa Parlament može zakonima po svojoj volji osnivati i ukidati lokalna tijela. U prethodnom razdoblju glavna brana mogućem voluntarizmu i arbitarnosti bilo je poštovanje tradicije, no to za konzervativnu parlamentarnu većinu pod vodstvom M. Thatcher očito nije bio argument koji bi trebalo respektirati. Uzgred rečeno, ta ista parlamentarna većina u isto vrijeme odbila je ratificirati Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, obrazlažući da povelja nije u skladu s britanskom tradicijom.

racionalnost i organizacijska adekvatnost mreže drugostupanjskih jedinica postavlja se kao najozbiljniji problem irske lokalne samouprave.

Izvan te dvostupanjske strukture lokalne samouprave nalazi se pet većih gradova sa statusom okružnih gradova (*county boroughs*), među kojima je i glavni grad Irske.

2.2.3. Dvostupanjski sustavi

Među razvijenim demokratskim državama dvostupanjski sustav lokalne samouprave imaju Švedska, Danska, Norveška, Belgija, Nizozemska, Grčka, Novi Zeland i Japan. Prije svega, valja konstatirati da su sve one, osim Belgije, unitarne države, od kojih većina ima vrlo dugu tradiciju lokalne samouprave. Nadalje, izuzev Japana, to su zemlje s manjom populacijom u usporedbi s velikim unitarnim državama, što je uvjetovalo formiranje pliće strukture lokalne samouprave. Osim toga, većina njih prihvatila je monotipski model lokalne samouprave, s time da one koje su prihvatile razlikovanje između gradskih i seoskih jedinica (Grčka i Japan) nisu tu razliku statusno izrazile pa je to imalo kao konzekvenciju uspostavu dvostupanjskog, a isključilo je uspostavu mješovitog sustava. Nadalje, sve one, osim Grčke, imaju populacijski ili prostorno velike osnovne lokalne jedinice. Naposljetku, ne treba zanemariti ni to da su među njima tri skandinavske zemlje i dvije sjevernoeuropske zemlje kojih su prostorna bliskost, zajednička povijest te kulturna sličnost u stanovitoj mjeri pridonijele ujednačivanju sustava lokalne samouprave.

U ovoj skupini jedina prava iznimka je Japan koji po broju stanovnika (oko 125 milijuna), a i po teritoriju (oko 380.000 km²) može stati uz bok velikih europskih unitarnih država te bi u tom smislu mogao imati trostupanjsku strukturu lokalne samouprave.

U razdoblju 1952.–1974. postupno je provedena reforma lokalne samouprave u *Švedskoj* s osnovnim ciljem okrupnjivanja osnovnih lokalnih jedinica i formiranja njihova koherentnog teritorija u smislu ekonomske geografije. Nužna konzekvencija tog procesa bila je napuštanje politipskog modela, potpuno izjednačivanje statusa svih osnovnih lokalnih jedinica te uvođenje dvostupanjskog sustava. Na kraju reforme 1974. uspostavljeno je 278 komuna (*kommuner*) kao osnovnih lokalnih jedinica i 24 okruga (*landstings*) kao drugostupanjskih lokalnih jedinica. Od tog uređenja napravljene su samo tri iznimke. Otok Gotland, iako čini samo jednu komunu, zbog svoje izolacije dobio je i status okruga, s time da ne formira okružno vijeće, a gradovi Malmö i Göteborg izdvojeni su u posebne jedi-

nice koje imaju status komune, ali obavljaju i neke poslove okruga (Strömberg, 1974: 4–11).

Do kraja stoljeća broj komuna povećao se na 289, a broj okruga smanjen je na 21.³² Švedske komune imaju u prosjeku preko 30.000 stanovnika i oko 1.550 km² površine, što ih svrstava među populacijski velike i prostorno vrlo velike osnovne lokalne jedinice. Kao obično, i taj prosjek prikriva velike razlike među švedskim komunama, kako u pogledu veličine teritorija tako i prema broju stanovnika.³³

Okruzi u prosjeku imaju 420.000 stanovnika i oko 21.000 km² te prosječno obuhvaćaju oko 14 komuna, što se može smatrati optimalnim rasponom kontakta. No i među njima su ogromne razlike u prostornoj veličini³⁴ i populaciji.³⁵

Odnosi između komuna i okruga nisu postavljeni strogo hijerarhijski. Njihov je djelokrug prilično precizno razgraničen tako da se funkcije rijetko preklapaju, a u tim slučajevima međusobno surađuju ravnopravno te osnivaju zajednička tijela i organizacije. Ipak, radi osiguranja kontakta, pružanja pomoći i provođenja nadzora zadržana je funkcija okružnog guvernera (*landshövding*) kojega imenuje vlada, a on predsjedava okružnim upravnim odborom kojeg članove bira okružno vijeće.

³² Početkom 1999. grad Malmö i dva susjedna okruga te grad Göteborg i tri susjedna okruga integrirani su u dva šira okruga. Otok Gotland i dalje je zadržao svoj posebni status (Häggroth et al., 1999: 17–18).

³³ Najveći teritorij ima komuna *Kiruna*, na dalekom sjeveru Švedske, koja se prostire na oko 20.000 km², a najmanja je komuna *Sundbyberg*, u okolici Stockholma, koja ima svega 9 km². Po broju stanovnika najveća je komuna Stockholm s oko 730.000, a najmanja je *Bjurholm* na sjevernom dijelu zemlje s nešto manje od 3.000 stanovnika. Dvije trećine komuna imaju između deset i pedeset tisuća stanovnika (Häggroth et al., 1999: 17–18).

³⁴ Prostorno je najveći okrug *Norrbotten* koji se nalazi u arktičkom dijelu Švedske, obuhvaća 105.877 km², dok je najmanji okrug *Blekinge*, na jugoistoku Švedske, s 3.039 km². Ipak tri četvrtine okruga (14) ima površinu od 5.000 do 30.000 km². Tri okruga na krajnjem jugu imaju manju površinu od 5.000 km². Četiri okruga na sjeverozapadu i sjeveru Švedske imaju površinu preko 30.000 km² te ujedno zapremaju 55% švedskog državnog teritorija (Häggroth et al., 1999: 17–18).

³⁵ Po broju stanovnika najveći je okrug Stockholma s 1,7 milijuna, a najmanji je, ako se zbog posebnog statusa zanemari Gotland, okrug *Jämtland* na sjeverozapadu Švedske, sa 133.000 stanovnika. Dvanaest okruga ima od 200.000 do 300.000 stanovnika, četiri okruga imaju populaciju manju od 200.000, a pet ih ima više od 300.000 stanovnika. Među potonjima su tri okruga, formirana oko Stockholma, Malmö i Göteborga, koji imaju više od milijun stanovnika te zajedno obuhvaćaju 49,5% švedske populacije (Häggroth et al., 1999: 17–18).

Iako su švedske osnovne lokalne jedinice u prethodnom razdoblju dosta surađivale, nakon reforme i okrupnjivanja komuna kojih se financijski kapacitet znatno povećao, potreba za suradnjom jenjava. Suradnja ponovo oživljava tijekom 1990-ih (Häggroth et al., 1999: 54). Najjednostavniji oblik te suradnje je zaključivanje ugovora o pružanju usluga ili kupovanju objekata. Ako žele širu i organiziranu suradnju, švedske se komune mogu udružiti u saveze putem kojih organiziraju zajedničke službe, kao npr. protupožarnu zaštitu, vodoopskrbu, vođenje srednjih škola itd. Krajem 1990-ih bilo je više od 50 takvih udruga koje imaju status javnopravne osobe (Häggroth et al., 1999: 55). Komune su ovlaštene osnivati korporacije i fondacije po režimu privatnog prava. Računa se da je krajem 20. stoljeća bilo oko 1.600 takvih organizacija, od kojih je većina bila u isključivom ili pretežnom vlasništvu jedne komune, a oko stotinu kompanija bilo je u vlasništvu dviju ili više komuna odnosno okruga (Häggroth et al., 1999: 55). One se najčešće osnivaju u području tehničkih službi iz djelokruga lokalne samouprave, kao što su čišćenje ulica, odvoz smeća, opskrba energijom, gradski promet i sl.

Nakon reforme koja je provedena 1970-ih, tijekom koje je broj osnovnih lokalnih jedinica smanjen gotovo pet puta, *Danska* je, po uzoru na Švedsku, uspostavila dvostupanjski sustav monotipske lokalne samouprave. Prvi stupanj čine 273 komune (*primaer kommuner*) koje su po populaciji velike (oko 19.000 st.), a po teritoriju srednje lokalne jedinice (oko 160 km²). Većina komuna formirana je tako da su jednom urbanom centru priključena ruralna naselja koja mu gravitiraju. Djelokrug i status komuna potpuno su izjednačeni.

Na drugom stupnju formirano je 14 okruga (*amtskommuner*), s prosječnom populacijom 321.000 stanovnika i površinom od oko 3.100 km², a u svakom je okrugu u prosjeku dvadesetak komuna, što predstavlja optimalni raspon kontakta. Iz tog dvostupanjskog uređenja izuzeta su samo dva grada, København i Frederiksborg, koji imaju status komune i okruga (Norton, 1994: 327–328, 348–349).

I *Norveška* je 1970-ih reformirala svoju teritorijalnu podjelu. Broj osnovnih lokalnih jedinica je prepolovljen tako da od 1973. postoji oko 450 komuna (*kommuner*) koje po broju stanovnika (oko 9.600) pripadaju u srednje, a po teritoriju (710 km²) u velike lokalne jedinice. Na drugom stupnju uspostavljeno je 18 okruga (*fylkeskommuner*) s prosjekom od 234.000 stanovnika i oko 18.000 km² površine (Norton, 1994, 40–41). Gradovi Oslo i Bergen izuzeti su iz dvostupanjske organizacije lokalne samouprave te u svom djelokrugu imaju poslove iz komunalne i okružne nadležnosti.

Nizozemska je još iz 19. stoljeća naslijedila podjelu na 12 pokrajina (*provincien*) koje danas imaju u prosjeku oko 1,2 milijuna stanovnika³⁶ i oko 3.500 km² površine.³⁷ Provincije su podijeljene na općine (*gemeenten*) kojih je 1990-ih bilo oko 750, što znači prosječno 60 općina po provinciji. Nizozemske su općine površinom male (42 km²), ali po broju stanovnika (oko 21.000) pripadaju kategoriji velikih osnovnih lokalnih jedinica.³⁸ Posebni oblici teritorijalnih jedinica, polder-distrikti, postoje na područjima gdje je kopno ispod morske razine pa se mora održavati branama i isušivati kanalima. Tijela koja upravljaju tim složenim i skupim poslovima imenuje središnja vlast.

Prvim Ustavom iz 1831. Belgija je bila proglašena unitarnom i decentraliziranom državom te je Ustavom zajamčena autonomija komuna. Ta se lokalna autonomija održala do danas, usprkos bitnim promjenama državnog uređenja Belgije koje su se dogodile krajem prošlog stoljeća kad je prihvaćeno specifično regionalno ustrojstvo, a kasnije je umjesto toga uspostavljeno federativno uređenje s tri federalne jedinice: Flandrijom, Valonijom i Bruxellesom.

Promjene u državnom uređenju nisu se značajnije odrazile na strukturu belgijske lokalne samouprave. Na drugom stupnju je devet pokrajina (*provinces*) koje u sadašnjim dimenzijama postoje više od stotinu godina. S prosjekom od 1,1 milijun stanovnika belgijske su pokrajine među najvećim drugostupanjskim jedinicama u europskim zemljama,³⁹ dok se po površini od oko 3.400 km² nalaze u kategoriji srednjih europskih drugo-

³⁶ U pogledu stanovnika postoje velike razlike među pokrajinama. Najveća (*Zuidholland*) ima preko tri milijuna, a najmanja (*Flevoland*) svega 200.000 stanovnika (Kooiman, Breunese, 1988: 239).

³⁷ Nizozemske pokrajine po populaciji znatno nadilaze drugostupanjske jedinice u većini zapadnoeuropskih zemalja, a ujedno nemaju funkcije regionalnih jedinica. Stoga se još od 1975. vode rasprave o tome kako podići ulogu provincija na razinu regionalnih jedinica, no te rasprave još zasada nisu dale neki konkretni rezultat, jer nije bilo dovoljno političke hrabrosti da se ta tradicionalna ustanova Nizozemske značajnije promijeni (Kooiman, Breunese, 1988: 241–242).

³⁸ Za razliku od provincija, općine su manje stabilni element nizozemske lokalne samouprave, jer je u tijeku stalni proces pregrupiranja općina s osnovnom intencijom da se povećaju i steknu jači financijski kapacitet kako bi mogle uspješnije i ekonomičnije obavljati svoje službe. Naime, još uvijek ima priličan broj općina koje imaju manje od deset tisuća stanovnika, što se smatra minimalnim brojem, pa zbog toga ne mogu potpuno udovoljiti svojim zadaćama (Kooiman, Breunese, 1988: 241–242).

³⁹ Po prosječnom broju stanovnika od belgijskih pokrajina veće su samo nizozemske provincije.

stupanjskih jedinica.⁴⁰ Tijekom rasprava o uvođenju regionalnog ustrojstva u 1980-ima, postavilo se pitanje ukidanja pokrajina, ali su se one, iz razloga upravne tradicije i potrebe održavanja normalnog raspona kontakta s komunama,⁴¹ ipak uspjele održati. Činjenica je, međutim, da njihov broj s gledišta federativne strukture nije racionalan.⁴²

Osnovni sloj belgijske lokalne samouprave čine komune (*communes*) koje imaju veliku autonomiju. Od uspostave nezavisnosti, kad ih je bilo oko 3.000, broj komuna se postupno smanjivao tako da ih je 1990-ih bilo 596. Kao i nizozemske općine, belgijske komune po broju stanovnika (prosjeck je oko 17.000) pripadaju kategoriji velikih, a po površini (prosjeck je 52 km²) kategoriji malih osnovnih jedinica lokalne samouprave. Tradicionalno međusobno surađuju i osnivaju zajedničke organizacije za obavljanje lokalnih službi.

Na temelju izvještaja i preporuka Komisije za reformu lokalne samouprave iz 1989., kao osnovne lokalne jedinice u *Novom Zelandu* po britanskom je uzoru uspostavljeno 70 kotara (*districts*) koji u prosjeku imaju oko 47.000 stanovnika i oko 3.800 km² površine. To ih svrstava u skupinu vrlo velikih lokalnih jedinica među razvijenim demokratskim zemljama. Iznad kotara, kao drugostupanjske jedinice, formirano je 14 okruga (*counties*), tako da prosječno u okrugu ima pet kotara, što je neracionalno uzak raspon kontakta. No unatoč tome ne bi bilo preporučljivo smanjivati broj okruga. Naime, novozelandski su okruzi, s prosječnom površinom od preko 19.000 km², prostorno najveće drugostupanjske jedinice među razvijenim demokratskim državama, iako je njihova prosječna populacija od 234.000 među nižim u toj kategoriji jedinica (Norton, 1994: 40–42).

Lokalnu samoupravu *Grčke* obilježava, s jedne strane, velik broj vrlo malih osnovnih jedinica, a s druge strane blaži oblik politipske organizacije. Na osnovnoj razini sustava formirano je 5.758 seoskih općina (*koinotetes*) i 264 gradske jedinice (*demoi*), s time da potonje imaju nešto širi djelokrug, ali ne i poseban status. Grčke su općine vrlo male, kako po populaciji, tako

⁴⁰ Prosječnom površinom belgijske su pokrajine manje od švedskih, norveških, španjolskih, škotskih i francuskih drugostupanjskih jedinica, ali su veće od njemačkih, talijanskih, danskih, engleskih, velških i grčkih drugostupanjskih jedinica.

⁴¹ Prosječan broj komuna u provincijama je 65, što predstavlja velik, ali donekle još uvijek održiv raspon kontakta. Kad bi se ukinule provincije, federalne jedinice Flandrija i Valonija trebale bi održavati izravni kontakt s oko 300 odnosno 270 komuna. Federalna jedinica Bruxelles, naime, obuhvaća sam grad i 20-ak okolnih komuna.

⁴² Flandrija u svom sastavu ima pet, a Valonija četiri pokrajine, što je neracionalno mali raspon kontakta.

i po teritoriju, pa je njihov kapacitet vrlo slab. Stoga se najveći dio lokalnih službi na ruralnom području obavlja u jedinicama drugog stupnja. Na drugom stupnju formirana je 51 prefektura (*nomoi*) koje u prosjeku imaju 216.000 stanovnika i oko 2.500 km² površine (Norton, 1994: 40–42). U sastavu jedne prefekture u prosjeku je 113 općina i 5 gradova.

Na grčki sustav lokalne samouprave znatno je utjecao francuski uzor s velikim brojem malih osnovnih jedinica i snažnom departmanskim upravom koja je preko prefekta podređena centralnoj vlasti. Zbog specifične teritorijalne konfiguracije teško je provesti okrupnjivanje osnovnih jedinica, a za smanjenje broja prefektura ima malo manevarskog prostora. Stoga je u rješavanju problema svoje teritorijalne podjele Grčka pokušala i dalje imitirati francuska iskustva, uvodeći devet planskih regija kao neki supstitut za jedinice trećeg stupnja. Ako se proces nastavi tim smjerom, Grčka bi se mogla pridružiti zemljama s trostupanjskom lokalnom samoupravom.

Izgradnja lokalnih struktura u *Japanu* započela je 1867. kad su carskim dekretom ukinute feudalne institucije i uspostavljene prefekture na čelu s guvernerima koje je imenovao vladar. Do kraja 19. stoljeća nizom je zakona uspostavljena trostupanjska struktura: prefekture su podijeljene na okruge, a oni su se pak dijelili na osnovne jedinice, gradove i sela. Postupnu decentralizaciju poslova pratio je proces spajanja najnižih jedinica. Kad se početkom 1920-ih njihov broj smanjio na petinu početnog broja, ukinuti su okruzi i uveden je dvostupanjski sustav. Daljnji je razvoj japanske lokalne samouprave zaustavljen kad je središnja vlast usvojila agresivnu militarističku politiku (Norton, 1994: 456–457).

Tijekom obnove lokalne samouprave u poratnom razdoblju od 1953. provedena je postupna teritorijalna reforma s glavnom intencijom da se smanji broj osnovnih lokalnih jedinica koje imaju manje od 8.000 stanovnika. Do 1979. broj osnovnih lokalnih jedinica smanjen je na trećinu broja koji je postojao na početku reorganizacije.

Glavni su i nepromjenljivi elementi postojeće strukture japanske lokalne samouprave drugostupanjske jedinice, prefekture.⁴³ Od kraja 19. stoljeća njihov se ukupni broj ustalio na 47. Međutim, danas prefekture imaju u

⁴³ Postoje četiri različita naziva prefektura (*to*, *do*, *fu* i *ken*), ali sve one imaju isti pravni status te približno istu strukturu i funkcije. Najveća je razlika između tokijske i ostalih prefektura u tome što metropola ima posebnu organizaciju gradskih četvrti. Inače naziv *to* koristi se samo za metropolu, *do* označuje prefekturu na otoku Hokkaido, *fu* je oznaka za dvije urbane prefekture (Kyoto i Osaka), a terminom *ken* označuju se 42 ruralne prefekture (Norton, 1994: 463).

prosijeku oko 2,6 milijuna stanovnika i 7.250 km² površine,⁴⁴ tako da su po prosječnoj populaciji daleko najveće drugostupanjske jedinice među razvijenim demokratskim zemljama, a veće su i od kanadskih i australskih federalnih jedinica te francuskih i španjolskih regija.

Ispod razine prefektura i pod njihovim nadzorom nalazi se 655 gradova⁴⁵ i 2.586 mjesta i sela kao osnovnih lokalnih jedinica različitog tipa, jer je Japan prihvatio prilično diferenciranu varijantu politipskog modela. Tokio ima status prefektore i podijeljen je na 23 gradske četvrti koje imaju približno isti status kao gradovi. Pojedini gradovi s više od pola milijuna stanovnika mogu odlukom vlade dobiti posebni status te obavljati neke funkcije prefektore.⁴⁶

Osnovne lokalne jedinice i prefektore mogu formirati asocijacije radi obavljanja zajedničkih službi, ali za njihovo formiranje moraju dobiti suglasnost guvernera odnosno predsjednika vlade. Te asocijacije imaju status pravne osobe i upravnu strukturu kao lokalne samoupravne jedinice, s time da njihovi izvršni funkcionari nisu izravno birani od strane građana kao u osnovnim jedinicama lokalne samouprave i prefekturama. U 1980-ima bile su 2.992 takve asocijacije za različite lokalne službe.⁴⁷ Poseban oblik suradnje su korporacije za lokalni razvoj kojih je tih godina bilo 16, a kojima je zadaća izvršenje projekata u oblasti stanogradnje, prometnica, parkova, vodoopskrbe i kanalizacije.

Radi upravljanja širim metropolitanskim područjima uspostavljene su tri planske regije, Tokio, Osaka i Chukyo, u kojima živi polovina japanske populacije. Daleko najveća je regija Tokija koja obuhvaća prefekturu Tokio-to i tri okolne prefektore, a na njezinu području živi oko 30 milijuna stanovnika. Regija Osaka obuhvaća četiri prefektore, uključujući gradove Kyōto i Kōbe, a regija Chukyo, kojoj je sjedište u gradu Nagoya, obuhvaća

⁴⁴ Među prefekturama postoje velike razlike u pogledu broja stanovnika: 7 ih ima manje od milijun, 22 od 1 do 2 milijuna, 10 od 2 do 5 milijuna, 7 od 5 do 10 milijuna i Tokio-to s više od 11,5 milijuna stanovnika. Ako zanemarimo vrlo malu otočnu prefekturu Bonin, najmanju površinu ima prefektura Osaka s 1.840, a najveću Hokkaido s 78.512 km². Dvije trećine prefektura ima 4–10 tisuća km² površine (Norton, 1994: 463).

⁴⁵ U toj kategoriji nalaze se gradovi različite veličine od 30 tisuća do 4 milijuna stanovnika, s tim da 447 gradova (ili 68%) ima od 30 do 100 tisuća stanovnika (Norton, 1994: 463).

⁴⁶ U 1985. bilo je osam gradova koji su dobili takve ovlasti (Norton, 1994: 464).

⁴⁷ Obavljali su poslove sanitarnog nadzora i zbrinjavanja otpada (796), zaštite od požara i poplava (443), vođenja bolnica za zarazne bolesti (251), opće poslove (238), obrazovanja (201), poljoprivrede, šumarstva i ribarstva (182), socijalne skrbi (165) i druge mješovite poslove (84) (Norton, 1994: 465–466).

pet prefektura. Te regije nemaju svoja izabrana tijela ni status po kojem bi bile nadređene prefekturama pa se u tom smislu ne mogu smatrati regionalnim jedinicama kakve poznajemo u europskim državama.

Iz navedenog se vidi da je japansko društvo preraslo okvire dvostupanjske strukture lokalne samouprave koje su temelji postavljeni prije gotovo stotinu godina. Temeljeći i dalje teritorijalnu podjelu na davno utvrđenim granicama svojih prefektura, Japan je nastojao raznim prilagodbama (smanjenjem broja osnovnih jedinica, diferenciranjem statusa gradova, uvođenjem planskih regija i dr.) odgovoriti zahtjevima koje je pred lokalni sustav postavilo masovno, visoko urbanizirano i ekonomski razvijeno društvo. Moglo bi se reći da je dosad na taj način relativno uspješno rješavao probleme i odolijevao bitnim preinakama svoje teritorijalne strukture. Ipak je otvoreno pitanje do kada će to moći odnosno kad će biti prisiljen ponovo uspostaviti prije osamdeset godina napuštenu trostupanjsku strukturu lokalne samouprave.

2.2.4. Trostupanjski sustavi

Među razvijenim demokratskim državama trostupanjski sustav lokalne samouprave imaju samo tri: Francuska, Italija i Španjolska. One pripadaju skupini od osam po populaciji i teritoriju velikih razvijenih demokratskih država,⁴⁸ pa bi se stoga moglo zaključiti da je njihova trostupanjska struktura lokalne samouprave prije svega uvjetovana njihovom veličinom.⁴⁹ Takav zaključak, međutim, ne bi bio u skladu s činjenicama, jer većina velikih razvijenih demokratskih država nema lokalnu samoupravu organiziranu u tri stupnja. Čini se da su na uspostavljanje trećestupanjskih jedinica u Francuskoj, Italiji i Španjolskoj presudno utjecala dva systemska obilježja: prvo, riječ je o zemljama s unitarnim državnim uređenjem i drugo, u njima je primijenjen monotipski model lokalne samouprave. Takva

⁴⁸ Među velike razvijene demokratske zemlje uvrstio sam one koje imaju više od 25 milijuna stanovnika, a to su Francuska, Italija, Španjolska, Njemačka, Velika Britanija, SAD, Kanada i Japan.

⁴⁹ Takvo stajalište zastupa Pusić, štoviše on tvrdi da postojanje trećeg stupnja ovisi o veličini čitavog državnog teritorija (Pusić, 1985: 332). Kad bi postojanje trećeg stupnja ovisilo samo o veličini teritorija, onda bi Švedska, Norveška, Finska, Australija i Novi Zeland koje imaju veliki državni teritorij (preko 300.000 km²) i relativno malu populaciju (manje od 20 milijuna) imale trostupanjsku strukturu lokalne samouprave. Ako veličina uopće utječe na uspostavu trećeg stupnja, to se može ustvrditi prvenstveno za veličinu mjerenu brojem stanovnika. Veličina državnog teritorija u tom je pogledu manje važan faktor.

sistemska obilježja nemaju ostale velike razvijene demokratske države.⁵⁰ U tom smislu valja zaključiti da je trostupanjska struktura u Francuskoj, Italiji i Španjolskoj u mnogo većoj mjeri uvjetovana njihovim državnim uređenjem i monotipskim ustrojstvom lokalne samouprave nego njihovom veličinom.

Francuska je gotovo dva stoljeća imala lokalnu samoupravu organiziranu u dva stupnja, s moćnim drugostupanjskim jedinicama, departmanima, na čelu kojih su bili centralno imenovani prefekti, te s mrežom administrativnih jedinica koji su na terenu obavljale poslove centralne uprave i ujedno nadzirale velik broj komuna.

Stanovite inovacije u tom čvrsto etabliranom sustavu lokalne samouprave uvedene su 1950-ih i 1960-ih. Godine 1956. uspostavljene su 22 planske regije koje su se trebale brinuti o ravnomjernom ekonomskom razvoju departmana i komuna. Deset godina kasnije oko četiri veća grada uspostavljene su gradske zajednice (*communautes urbaines*) kao obvezatni oblik udruživanja grada s okolnim komunama. Poslije je to prošireno na još pet većih gradova. No, temeljitija reforma sustava lokalne samouprave provedena je tek ranih 1980-ih kada je, među ostalim, donesen zakon o uspostavi regija kao samoupravnih jedinica. Prvi izbori za regionalna vijeća provedeni su 1986. i otada datira trostupanjska struktura lokalne samouprave u Francuskoj.

Na prvom stupnju francuske lokalne samouprave djeluje preko 36.000 komuna (*communes*) koje po prosječnom broju stanovnika i površini pripadaju kategoriji vrlo malih jedinica. Budući da je od nastanka moderne francuske lokalne samouprave prihvaćena monotipska organizacija osnovnih jedinica, među komunama su i gradovi s više od 50.000 stanovnika, ali oni u ukupnom broju komuna čine svega 0,3%. Neki veliki gradovi (Pariz, Lyon i Marseille), koji također imaju status komune, dobili su pravo da na svojem području formiraju gradske kotare (*arrondissements*) koji predstavljaju specifične jedinice mjesne samouprave.⁵¹

Drugi stupanj francuske lokalne samouprave čini 95 departmana (*départements*),⁵² koji u prosjeku imaju oko 580.000 stanovnika i 5.490 km²

⁵⁰ Od osam velikih razvijenih demokratskih država oba obilježja nemaju Njemačka, SAD i Kanada, a samo drugo obilježje nemaju Velika Britanija i Japan.

⁵¹ O gradskim kotarima (*arrondissements*) kao submunicipalnim jedinicama u velikim francuskim gradovima v. Ivanišević, 2008: 412–413.

⁵² U taj broj nisu uračunani prekomorski departmani (Guadaloupe, Martinique, Francuska Gijana i Réunion) i departman Korzika koji su nakon reforme 1980-ih dobili poseban status koji uključuje i neke funkcije regije. Mény, 1988: 278–279.

površine. Najmanji je departman *Lozère* s oko 74.000, a najveći *Nord* s preko 2,5 milijuna stanovnika. Čak 47 departmana ima više od pola milijuna stanovnika (Norton, 1994: 142, 144). U prosjeku na jedan departman otpada oko 380 komuna, što s gledišta održavanja redovnih kontakata između departmana i komuna u njegovu sastavu predstavlja ogroman, zapravo nesavladiv raspon kontakta. Da bi se taj problem donekle ublažio, u departmanima je uspostavljena mreža užih administrativnih jedinica koja se sastoji od 337 kotara (*arrondissements*) i 3.838 kantona (*cantons*). Upravna tijela tih jedinica djeluju prvenstveno kao terenski organi centralne uprave, ali također pomažu departmanskoj upravi u brizi za komune i nadzoru nad njima. Nakon reformi iz 1980-ih znatno je ublažen prije sveobuhvatni nadzor departmana nad komunama.

Treću razinu sustava lokalne samouprave u kontinentalnom dijelu čine 22 regije (*régions*) koje u prosjeku imaju oko 2,5 milijuna stanovnika i oko 25.000 km² površine. Među regijama također postoje dosta velike razlike u populaciji.⁵³ Najveća je pariška regija koja broji preko deset milijuna stanovnika. Prosječno se u sastavu regije nalaze četiri departmana, što je znatno ispod optimalnog raspona kontakta, pa se u tom smislu, kraj postojećih jedinica trećeg stupnja, može postaviti pitanje racionalnosti mreže francuskih departmana.

Budući da su u većini slučajeva slabog financijskog kapaciteta, francuske su komune *de facto* prisiljene na suradnju s drugima, obično većim gradovima u svojoj okolini, s kojima sklapaju ugovore o pružanju raznih lokalnih službi. Da bi se donekle zaštitile od rizika jednostrano diktiranih uvjeta takvih ugovora, zakonom iz 1959. propisano je da se komune povezuju u posebne sindikate (*syndicates*) preko kojih osiguravaju obavljanje jedne lokalne službe ili većeg broja lokalnih službi.⁵⁴ Sindikat osniva svojom naredbom prefekt departmana nakon što je dobio pristanak svih komuna u dotičnom području, ili barem dvije trećine komuna i polovine stanovništva dotičnog područja, tako da se može reći da se radi o kombinaciji dobrovoljnog i prisilnog povezivanja. Sindikat ima status pravne osobe, s tim da ne smije stjecati dohodak. Njime upravlja zajedničko tijelo u kojem

⁵³ Godine 1991. tri su regije imale manje od milijun stanovnika, jedanaest je imalo od 1 do 2,5 milijuna, šest je imalo od 2,5 do 5 milijuna, a dvije su imale preko 5 milijuna stanovnika. Norton, 1994: 142.

⁵⁴ Takve se udruge u Francuskoj razlikuju po akronimu: one koje se organiziraju za pružanje jedne službe imaju akronim SIVU, a one koje pružaju više službi imaju akronim SIVOM. 1980-ih bilo je 11.984 SIVU i 2.091 SIVOM asocijacija komuna. Norton, 1994: 147.

svaka komuna ima po dva zastupnika, a to tijelo bira kao izvršne organe predsjednika i upravni odbor. U sindikat se lakše učlanjuje nego što se iz njega može izaći. Za prijam nove članice dovoljno je da se tome ne protivi trećina udruženih komuna. A kad se iz sindikata istupa, potrebno je da se s time složi upravni odbor i dvije trećine udruženih komuna te da istup odobri prefekt u departmanu. Najčešće službe koje se tako pružaju jesu vodoopskrba, osnovno i srednje obrazovanje, opskrba strujom i plinom, obrana od poplava, održavanje cesta i putova, lokalni promet, kulturne aktivnosti, pogrebna služba te zapošljavanje komunalnih službenika.⁵⁵

Jedan od oblika multifunkcionalnih komunalnih udruga su distrikti (*districtes*), koji upravljaju stambenim zgradama, organiziraju protupožarnu službu, brinu se o odvozu i deponiranju smeća te obavljaju druge komunalne službe. U prvo vrijeme distrikti su se formirali u urbanim i suburbanim područjima, ali su se poslije, kad su se pokazali uspješnima, proširili i na ruralna područja.⁵⁶ Za razliku od komunalnih sindikata, distrikti mogu stjecati dohodak kako od naknada koje ubiru za obavljanje službe, tako i od doprinosa komuna i posebnih državnih dotacija. Čak mogu naložiti komunama koje su članice udruge da im prepuste udio u lokalnim porezima na imovinu i udio u primljenim općim državnim dotacijama.

U kategoriju komunalnih asocijacija pripada i već spomenutih devet gradskih zajednica (*communautés urbaines*),⁵⁷ premda su one prvobitno nastale kao zakonom propisani oblik obvezatnog udruživanja komuna oko većih gradova. Poslije se njihov način osnivanja nešto promijenio: da bi vlada mogla donijeti odluku o osnivanju takve zajednice, potrebna je prethodna privola većine komuna na dotičnom području.

Pored asocijacija postoje i zajednička tijela komuna (*commissions syndicales*) koja se bave zajedničkim nedjeljivim pravima i imovinom te objektima i institucijama od zajedničke koristi. Njihovo je osnivanje regulirano zakonom, a u nekim slučajevima propisano je obvezatnim.

Iako je od početka talijanski sustav lokalne samouprave uvelike bio inspiriran francuskim uzorom, ipak je *Italija* gotovo četrdeset godina prije

⁵⁵ U jednom pregledu iz 1979. navodi se brojčano stanje SIVU udruga. Od brojnijih su udruga navedene: 3.971 za vodoopskrbu, 2.191 za škole, 1.627 za opskrbu strujom i plinom te 841 za obranu od poplava i iskorištavanje vodene snage. Norton, 1994: 147.

⁵⁶ Takvih distrikata je 1989. bilo 153. Norton, 1994: 148.

⁵⁷ Godine 1966. gradske su zajednice formirane u metropolitanskom području gradova Lille, Strasbourg, Lyon i Bordeaux, a desetak godina poslije osnovane su i oko gradova Dunkerque, Le Mans, Brest i Le Creusot-Montceau-les-Mines.

Francuske uspostavila trostupanjnsku strukturu svoje lokalne samouprave. Tome je zacijelo pridonijelo traumatsko iskustvo s centralističkim upravljanjem za vrijeme fašističkog režima pa se uspostava regija nakon donošenja Ustava iz 1948. smatrala ključnim korakom prema demokratizaciji talijanskog političkog života. Nakon početne euforije izgradnja regionalne samouprave ušla je u fazu stabilizacije koju je krajem 1950-ih i početkom 1960-ih ozbiljno uzdrmala kriza u regiji *Trentino-Alto Adige* gdje živi brojna njemačka manjina. Konačno normativno oblikovanje postojeće strukture i funkcija regija učinjeno je zakonom iz 1977.

Na prvom stupnju sustava talijanske lokalne samouprave su općine (*comuni*), kojih je početkom 1990-ih bilo oko osam tisuća.⁵⁸ Talijanske općine po populaciji pripadaju kategoriji srednjih, a po teritoriju malih osnovnih lokalnih jedinica. Ipak većinom su to male lokalne jedinice, čak 63% ima manje od pet tisuća stanovnika. Prosječan broj stanovnika u komunama znatno varira među regijama, koje su, među ostalim, ovlaštene regulirati teritorijalnu podjelu unutar svojih granica.

Drugi stupanj talijanske lokalne samouprave čini stotinjak pokrajina (*province*).⁵⁹ koje su, po uzoru na francuske departmane, ujedno samoupravne i administrativne jedinice. Talijanske pokrajine imaju u prosjeku oko 550.000 stanovnika i oko 2.800 km² površine. Čak 60% provincija ima manje od pola milijuna, dok ih 12% ima više od milijun stanovnika. Najveća je provincija Milano s preko četiri milijuna stanovnika. Pokrajine u svom sastavu imaju prosječno oko 75 komuna, što je razmjerno velik raspon kontakta.

Od 1990. regije su dobile ovlast redefinirati granice svojih provincija te uvoditi nov oblik drugostupajnske jedinice pod nazivom metropolitanski grad (*città metropolitana*).⁶⁰ Poseban status ima provincija *Bolzano-Bozen* koja je radi zaštite prava njemačke nacionalne manjine dobila i neke funkcije regije.

Dvadeset regija (*regioni*) čine treći stupanj talijanske samouprave. Od ostalih regija po posebnom se statusu izdvaja pet: *Trentino-Alto Adige*, *Valle d'Aosta* i *Friuli-Venezia Giulia* koje su taj status stekle radi zaštite nacionalnih manjina te *Sicilija* i *Sardinija* koje su posebni status dobile zbog svoje veličine i odvojenosti od kopna. Regije u prosjeku imaju oko 2,9 mili-

⁵⁸ Početkom 1990-ih bilo je 8.100 komuna (Norton, 1994: 201), a u 2008. – 8.102 (Manojlović, 2008: 1089).

⁵⁹ Godine 1991. bilo je 95 provincija (Norton, 1994: 201). Otada je njihov broj u blagom, ali stalnom porastu te je 2008. iznosio 107 (Manojlović, 2008: 1089). Naime, otada su se talijanske regije počele koristiti pravom da redizajniraju mrežu svojih provincija.

⁶⁰ Zasad još nema metropolitanskih gradova kao drugostupajnskih jedinica.

juna stanovnika i 15.000 km² površine, ali i među njima u tom pogledu postoje ogromne razlike. Po broju stanovnika na jednom je ekstremu izrazito mala regija *Valle d'Aosta* s oko 120.000, a na drugom ekstremu Lombardija s oko devet milijuna. Mnogo je manji raspon u veličini teritorija: najmanja je i po površini *Valle d'Aosta* s 3.262 km², a najveća Sicilija s 25.708 km². Regije u svom sastavu imaju u prosjeku pet pokrajina, što je vrlo mali raspon kontakta, pa se u tom smislu može postaviti pitanje racionalnosti postojeće mreže drugostupanjskih jedinica. Vjerojatno zbog toga u zadnje vrijeme postoji tendencija porasta broja pokrajina. S druge strane, regije obuhvaćaju u prosjeku oko 400 komuna, s time da tri četvrtine regija ima manje od 400 komuna.⁶¹ Otuda se može očekivati da će broj pokrajina rasti u regijama s velikim brojem komuna, prvenstveno u sjevernim talijanskim regijama.

Budući da značajan dio talijanskih komuna ima slab financijski kapacitet, one mogu na osnovama privatnog prava formirati zajedničke kompanije koje su najčešće u vlasništvu lokalnih vlasti, ali ima i onih u koje je uključen privatni kapital. Oko 350 takvih kompanija bilo je 1980-ih. Najveći dio njih bavi se vodoopskrbom, proizvodnjom i distribucijom električne energije te lokalnim prometom. Usto postoji oko 700 lokalnih zdravstvenih centara koji poslužuju više komuna. U tim je zajedničkim lokalnim ustanovama i poduzećima 1980-ih bilo zaposleno oko 250.000 ljudi (Cassese, 1988: 296; 301).

Radi obavljanja službi od zajedničkog interesa talijanske se komune mogu udružiti u multifunkcionalne asocijacije (*consorzii municipali*). Takvih je asocijacija 1980-ih bilo oko četiri tisuće. Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1990. tom su udruživanju postavljeni neki uvjeti i ograničenja. Komune koje konstituiraju asocijaciju ne smiju imati više od 5.000 stanovnika, s tim da eventualno samo jedna od njih može imati od 5 do 10 tisuća stanovnika. Asocijacija treba imati vlastiti proračun, a u roku od deset godina očekuje se da se udružene komune integriraju u jednu komunu. Poseban oblik udruživanja komuna su *communità montana*, asocijacije brdskih komuna kojih je 1980-ih bilo oko 350 (Cassese, 1988: 301).

Tijekom 19. stoljeća *Španjolska* je svoj upravni sustav izgradila po uzoru na centralistički francuski sustav. U tom smislu 1843. čitav je državni teritorij podijeljen na 50 provincija koje su poput francuskih departmana imale na čelu centralno imenovanog guvernera te su djelovale prvenstveno kao

⁶¹ Najmanji broj komuna imaju *Valle d'Aosta* (74) i Umbrija (92) a najveći Pijemont (1.207) i Lombardija (1.546). Dvije regije imaju od 101 do 200, pet od 201 do 300, šest od 301 do 400, jedna od 401 do 500 i dvije od 501 do 600 komuna (Norton, 1994: 202, 204).

područne administrativne jedinice državne uprave. Ispod razine provincija uspostavljeno je preko devet tisuća osnovnih lokalnih jedinica (*municipios*). U tim jedinicama centralna je uprava imenovala načelnike iz reda izabраних vijećnika tako da su oni prvenstveno djelovali kao predstavnici središnje, a ne lokalne vlasti.

Za vrijeme Prve Republike (1873.–1874.) bilo je pokušaja uspostave regionalne autonomije, ali su oni energično suzbijeni. Ustavom Druge Republike iz 1931. prvi put je u španjolskoj povijesti priznato pravo regijama na autonomiju. Na osnovi tih ustavnih ovlasti donijele su svoje autonomne statute Katalonija 1932., a Galicija i Baskija 1936. Međutim, nakon pada Republike i uspostave dugotrajnog Francova diktatorskog režima (1939.–1975.), među ostalim demokratskim institucijama ukinute su i regije te je nestalo i ono malo autonomije koju su imale niže lokalne jedinice (Beltrán, 1988: 256–258).⁶²

Nakon uspostave demokratskog političkog poretka 1976. i donošenja Ustava iz 1978. započelo je u Španjolskoj razdoblje izgradnje moderne demokratske lokalne samouprave. Otada datira i njezina trostupanjska organizacija.

Španjolska je podijeljena na 17 regija koje se nazivaju autonomnim zajednicama (*comidades autonomas*). Njima je Ustav priznao autonomiju zakonodavne i izvršne vlasti u poslovima iz njihova djelokruga, ali je među njima, što je zanimljiva rijetkost, napravio stanovite razlike. Najširu autonomiju, koja uključuje regulaciju nižih stupnjeva lokalne samouprave i propisivanje poreza, dobile su »povijesne zemlje« Katalonija, Galicija i Baskija, nešto užu autonomiju dobila je Andaluzija, a poseban status ima regija Madrida, dok su ostale regije međusobno izjednačene (Baldersheim, 2002: 205–206). Područje regionalnih jedinica u prosjeku obuhvaća oko 30.000 km² i 2,3 milijuna stanovnika. Na području regije u prosjeku su tri pokrajine što s gledišta raspona kontakta postavlja pitanje racionalnosti mreže drugostupanjskih jedinica.

Ispod razine regija zadržana je sto pedeset godina stara podjela na 50 pokrajina (*provincias*). Pokrajine obavljaju one lokalne službe koje nadilaze mogućnosti osnovnih jedinica i ujedno kontroliraju osnovne jedinice lokalne samouprave i koordiniraju njihovo djelovanje s regionalnom i središnjom državnom upravom. Specifičnost je provincijske uprave u

⁶² Detaljan opis španjolske lokalne uprave za vrijeme Francove vladavine v. u: López Rodó, 1959: 153–163; Puerto, 1969: 229–233; Gendin Blanco, 1969: 223–228; Ivanišević, 1987: 164–166.

tome što nije izravno izabrana od građana, već je biraju vijećnici općina u sastavu provincije. No, za razliku od prethodnog stanja kad je bio imenovan odozgo, sad predsjednika provincijskog odbora biraju članovi odbora između sebe. Pokrajine u prosjeku imaju oko 790.000 stanovnika i 10.100 km² površine te u svom sastavu imaju u prosjeku oko 160 osnovnih lokalnih jedinica. Budući da je taj raspon kontakta dosta velik, s gledišta održavanja odnosa između pokrajinskih i municipalnih vlasti također se postavlja pitanje opravdanosti i racionalnosti postojeće teritorijalne mreže drugostupanjskih jedinica.

Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine (*municipios*). Njihov je broj smanjen oko 10%, tako da ih je početkom 1990-ih bilo 8.027 (Norton, 1994: 40). Neke su regije dobile ovlast da odlučuju o općinskom području, a time i o svojoj amalgamaciji. Španjolske općine po broju stanovnika i površini teritorija pripadaju kategoriji malih lokalnih jedinica, s tim da čak 58% općina ima manje od tisuću stanovnika. U pravilu raspolažu relativno skromnim profesionalnim aparatom⁶³ pa im je stoga omogućeno da se međusobno udružuju radi obavljanja lokalnih službi koje same nisu kadre obaviti.

2.3. Komparativna situacija u europskim tranzicijskim državama

Radi usporedbe i ocjene načina integracije sustava lokalne samouprave sažeto ću prikazati stanje koje u tom pogledu postoji u europskim tranzicijskim državama. Nakon uspostave demokratskog političkog poretka te su zemlje vrlo različito postupale glede integracije sustava lokalne samouprave. Neke su, kao npr. Češka i Slovačka, osnovale vrlo velik broj osnovnih lokalnih jedinica, po načelu jedno naselje jedna općina. Radi osiguranja horizontalne i vertikalne integracije tih jedinica uspostavile su mrežu administrativnih jedinica na drugom i trećem stupnju, ali su ih nakon stanovitog pripremnog razdoblja dopunile samoupravnim regionalnim jedinicama. Druge su, kao npr. Mađarska i Hrvatska, paralelno s formiranjem osnovnih samoupravnih jedinica uspostavile svoje povijesne županije kao drugostupanjske jedinice lokalne uprave i samouprave, pri

⁶³ Beltrán navodi da je početkom 1980-ih u općinskim službama bilo zaposleno oko 160.000 ljudi, što je jedva 10% ukupno zaposlenih u javnom sektoru, a taj je sektor u Španjolskoj znatno slabije razvijen te obuhvaća 12,3% ukupne radne snage. Usporedbe radi javni sektor u ukupnom broju zaposlenih sudjeluje u Švedskoj s 38,2%, u Francuskoj s 32,6%, u Velikoj Britaniji s 31,4%, a u Italiji s 24,4%. Beltrán, 1988: 264–265.

čemu je težište bilo na obavljanju poslova državne uprave. Tijekom vremena jačala je samoupravna komponenta županija tako da su one danas organizacijski odvojene od državne uprave. Treće su pak, kao npr. Srbija i Crna Gora, naprosto preuzele teritorijalnu podjelu iz prethodnog režima, ponešto je modificirale i tako prilagodile novim uvjetima. U cjelini uzevši, može se konstatirati da je u većini europskih tranzicijskih država još uvijek u tijeku proces izgradnje sustava lokalne samouprave, a time i rješavanje problema njegove integracije.

Sustave lokalne samouprave u 16 europskih tranzicijskih zemalja izložio sam u tablici 2 po istoj metodologiji kojom sam se koristio za razvijene demokratske zemlje.

Tablica 2. Sustavi lokalne samouprave u europskim tranzicijskim državama

Vrsta sustava	Država	Broj osnovnih jedinica lokalne samouprave	Broj jedinica lokalne samouprave drugog stupnja	Broj regionalnih samoupravnih jedinica (federalne jedinice)
Jednostupanjski sustavi	Crna Gora	21	–	–
	Litva	56		
	Makedonija	123	–	–
	BiH	142	–	(1 + 10)
	Srbija	189	–	–
	Slovenija	192	–	–
	Estonija	254	–	–
	Bugarska	262	–	–
Mješoviti ili segmentirani sustavi*	Letonija	556	26	–
		7		
	Mađarska	3.108	19	–
		23		
Dvostupanjski sustavi	Albanija	374	36	–
	Hrvatska	549	20 + 1	–
	Rumunjska	2.948	41 + 1	–
	Slovačka	2.879	–	8
	Češka	6.230	–	14
Trostupanjski sustavi	Poljska	2.483	308 + 65	16

* Napomena: Za svaku zemlju mješovitog sustava u gornjem retku iskazan je broj jedinica u dvostupanjskoj strukturi, a u donjem retku broj jedinica izvan te strukture.

Izvor: Horváth, 2000; Kandeve, 2001; Swianiewicz, 2002.

2.3.1. Jednostupanjski sustavi

Iz tablice 2 prije svega se vidi da polovina europskih tranzicijskih država ima jednostupanjski sustav lokalne samouprave, a među njima su i sve države nastale na području bivše Jugoslavije, osim Hrvatske. Većina država u ovoj skupini prihvatila je monotipski model lokalne samouprave, a donekle su iznimke Litva, Estonija i Slovenija u kojima je primijenjen blagi oblik politipskog uređenja. Uglavnom je riječ o zemljama s malom populacijom (do 5 milijuna), ali se među njima nalaze i dvije države s većom populacijom, Bugarska i Srbija. Stoga se ipak ne bi moglo reći da je jednostupanjski sustav uvjetovan manjim ukupnim brojem stanovnika. Zatim, većina zemalja u ovoj skupini po kriteriju lokalne populacije ima velike ili vrlo velike osnovne jedinice lokalne samouprave, a iznimka je samo Estonija u kojoj su osnovne lokalne jedinice srednje veličine. Stoga se može zaključiti da se zbog toga što prevladaju krupnije osnovne lokalne jedinice manje osjeća nedostatak drugostupanjskih lokalnih jedinica. Naposljetku, budući da se izostankom drugostupanjskih jedinica u pojedinim državama znatno povećao raspon kontakta između jedinica lokalne samouprave i središnje državne vlasti i uprave, nadzor nad lokalnom samoupravom u pravilu se ostvaruje preko određenog broja intermedijarnih administrativnih tijela.

Crna Gora naslijedila je iz razdoblja bivše Jugoslavije teritorijalnu podjelu na 21 općinu koje su populacijski i teritorijalno velike. Budući da ih je mali broj, mogu biti izravno pod nadzorom središnje vlasti i uprave pa stoga nema potrebe za posebnim administrativnim tijelima iznad osnovnih jedinica lokalne samouprave.

U *Litvi*⁶⁴ postoji 56 populacijski vrlo velikih i prostorno velikih osnovnih jedinica lokalne samouprave, među kojima je 12 urbanih i 44 su ruralne, s tim da među njima nema razlike u kompetencijama i statusu. Na području osnovne jedinice lokalno vijeće može osnovati submunicipalne jedinice tipa mjesnog ureda, u kojima se obavljaju jednostavniji upravni poslovi i konzultira lokalno stanovništvo. Na čelu ureda je voditelj kojega imenuje i razrješuje općinski načelnik. Nakon reforme iz 1995. uspostavljeno je oko 500 takvih jedinica, točnije rečeno u tom su statusu zadržane dotadašnje osnovne lokalne jedinice.

⁶⁴ O promjenama teritorijalne osnove lokalne samouprave Litve tijekom tranzicijskog razdoblja v. prikaz u: Beksta, Petkevicius, 2000: 169–171.

Iznad razine osnovnih jedinica lokalne samouprave nema samoupravnih tijela, već je uspostavljeno deset administrativnih okruga tako da jedan okrug u prosjeku koordinira i nadzire oko šest jedinica lokalne samouprave. Na čelu okruga je guverner kojeg imenuje vlada na prijedlog premijera. Djelatnost okruga financira se iz državnog prorapuna te su u tom smislu okruzi područni organi litvanske središnje državne uprave (Beksta, Petkevicius, 2000: 174–175).

Makedonija je u prvo vrijeme zadržala naslijeđenu teritorijalnu podjelu na 34 vrlo velike općine. Reformom iz 1996. broj općina gotovo je učetverostručen, tako da nakon toga postoje 123 općine, uključujući i sedam općina na koje je podijeljen glavni grad Skopje (Todorovski, 2001: 280–281). Unatoč povećanju broja, makedonske općine s prosjekom od oko 16.000 stanovnika pripadaju kategoriji velikih lokalnih jedinica.

Iznad općina nema ni samoupravnih ni administrativnih jedinica pa tako makedonske općine izravno kontaktiraju sa središnjom upravom. Tako nastali veliki raspon kontakta zasad je neriješen problem makedonske lokalne samouprave. S druge pak strane mnogobrojna albanska manjina, koja čini gotovo četvrtinu stanovništva države, stalno traži uspostavu regionalne autonomije, ali makedonski političari njezin zahtjev odbijaju s argumentom da je Makedonija kao mala zemlja nepodesna za regionalizaciju (Todorovski, 2001: 252). Može se, dakle, očekivati da će pod pritiskom tih dvaju problema uslijediti stanovita adaptacija sustava makedonske lokalne samouprave, bilo prema smanjenju broja osnovnih lokalnih jedinica, bilo u interpolaciji drugostupanjskih administrativnih ili čak samoupravnih jedinica.

I *Bosna i Hercegovina* uz manje je korekcije preuzela teritorijalnu podjelu iz bivše Jugoslavije tako da umjesto 105 sada ima 142 prilično velike općine (prosječna populacija je oko 25.000, a površina oko 360 km²). Ona je svojevrsna federacija koja se sastoji od dva entiteta, Federacije BiH i Republike Srpske, uz izdvojeni teritorij Distrikta Brčko, pa se zbog toga način integracije lokalne samouprave u njima dosta razlikuje. Dok u Federaciji BiH između 79 općina i federalne uprave posreduje 10 kantona kao federalnih jedinica koje imaju značajne ovlasti u reguliranju lokalne samouprave, u Republici Srpskoj 62 općine izravno su pod nadzorom središnje državne uprave. Područje velikih gradova (Sarajeva, Mostara i Banje Luke) također je podijeljeno na općine, ali je omogućeno da se na razini grada kao cjeline formira posebna gradska uprava (Jokay, 2001: 98).⁶⁵

⁶⁵ Podaci o aktualnom broju općina u BiH prema: Koprić, 2008: 403.

Slovenija je iz bivše Jugoslavije naslijedila teritorijalnu podjelu na 62 velike općine. Pokušaj da se umjesto toga ustanovi 340 općina propao je na prethodnom referendumu 1994. na kojem su građani odobrili osnivanje samo 111 općina. Ne raspisujući novi referendum, Državni zbor Slovenije zakonom je 1994. ustanovio 147 općina.⁶⁶ Premda je nakon te teritorijalne reforme trećina slovenskih općina imala manje od 5.000 stanovnika, ipak je do 1998. broj općina povećan na 192 pa je tada polovina općina imala manje od 5.000 stanovnika (Setnikar-Cankar et al., 2000: 415).⁶⁷ Među općinama se nalazi i jedanaest većih gradova koji su dobili nešto šire funkcije, ali ne i poseban status.

Iznad općinske razine uspostavljeno je 58 administrativnih kotara koji usmjeravaju i nadziru rad općinskih i gradskih tijela te obavljaju poslove državne uprave na terenu. U slovenskom Ustavu predviđa se osnivanje pokrajina kao regionalnih jedinica, o tome se dugo raspravljalo, bio je izrađen i zakonski prijedlog, ali taj zakon još nije donesen.

Administrativno-teritorijalna podjela *Srbije* nije se promijenila u odnosu prema podjeli u bivšoj Jugoslaviji. Teritorij je bio podijeljen na 189 populacijski vrlo velikih, a prostorno velikih općina. Iznad razine općina djelovalo je 29 administrativnih kotara koji su kao područni organi središnje državne uprave zaduženi za koordinaciju i nadzor nad općinama. U Srbiji su formalno postojale i dvije autonomne pokrajine, Vojvodina te Kosovo i Metohija, no u potonjoj iz poznatih razloga nisu funkcionirale normalne institucije, a uloga prve je upitna jer su njezine funkcije preuzele administrativni kotari (Sević, 2001: 423). Nakon odluke o proglašenju nezavisnosti Kosova 2008., u Srbiji je broj općina smanjen na 159, a broj administrativnih kotara na 24.

Kao ostale baltičke zemlje, *Estonija* je nakon stjecanja neovisnosti uspostavila teritorijalnu organizaciju kakva je u njoj postojala prije sovjetske vlasti. U razdoblju od 1992. do 1999. teritorijalna struktura postupno se modificirala i stabilizirala. Zadržana je blaga varijanta politipskog modela tako da u Estoniji postoji 207 malih ruralnih i 46 velikih urbanih jedinica koje se razlikuju po funkcijama, ali ne i po statusu. Jedino je glavni grad Tallinn dobio poseban status te je izravno podređen centralnoj vlasti. Iznad lokalnih samoupravnih jedinica djeluje 15 okruga kao regionalnih

⁶⁶ O pravnim i drugim problemima u povodu uspostave novih općina u Sloveniji opširnije u: Šmidovnik, 1995: 216–241.

⁶⁷ Proces usitnjavanja slovenskih općina nastavio se i nakon toga te je do 2007. osnovano novih 18 općina pa se njihov ukupni broj povećao na 210. Koprić, 2008: 401.

administrativnih organa koji su sastavni dijelovi sustava državne uprave. Na čelu okruga je guverner kojega imenuje vlada na prijedlog premijera (Mäeltseemes, 2000: 66–70).

Od 1999. *Bugarska* je podijeljena na 262 monotipske lokalne jedinice koje po broju stanovnika (oko 31.500) pripadaju kategoriji vrlo velikih jedinica. Iznad razine municipalnih jedinica uspostavljeno je 28 administrativnih regija koje obavljaju poslove državne uprave i provode nadzor nad lokalnom samoupravom. Na čelu regionalne uprave je guverner kojega imenuje vlada. Glavni grad Sofija ima status municipalne jedinice i status regije te je u tom smislu izravno podređen centralnoj vlasti. Specifičnost bugarskog sustava lokalne samouprave je postojanje oko 1.700 načelnštava kao oblika mjesne samouprave u ruralnim područjima (Drumeva, 2001: 148–150).

2.3.2. Mješoviti ili segmentirani sustavi

Mješoviti sustav lokalne samouprave postoji u samo dvije europske tranzicijske države, Letoniji i Mađarskoj. U usporedi s mješovitim sustavom razvijenih demokratskih država, mješoviti sustavi tranzicijskih zemalja imaju manji broj jedinica koje su izuzete iz dvostupanjske strukture pa se može reći da u njima pretežu obilježja dvostupanjskog sustava.

Vrlo brzo nakon stjecanja nezavisnosti *Letonija* je donijela zakone o lokalnoj samoupravi koji su se temeljili na zakonskim rješenjima koja su vrijedila prije sovjetske vlasti. Tako je prihvaćen politipski model lokalne samouprave, a njegova je primjena imala kao posljedicu uspostavu velikog broja vrlo malih seoskih lokalnih jedinica. S gledišta teritorijalne podjele glavni je problem Letonije što ima 73.796 (ili 99,8%) naselja u kojima je manje od tisuću stanovnika. Stoga je u ruralnim, rijetko naseljenim područjima trebalo provesti amalgamaciju da bi se dobile koliko-toliko održive jedinice. Zakonom o teritorijalnoj podjeli iz 1998. uspostavljeno je 486 seoskih i 70 gradskih osnovnih lokalnih jedinica. Unatoč tome što u prosjeku imaju 131 naselje i oko 200 km² površine, seoske su lokalne jedinice i dalje ostale vrlo male, s prosječnom populacijom od 1.700 stanovnika. Prosjek pučanstva u gradskim jedinicama mnogo je veći te iznosi oko 47.000 stanovnika. Iznad tih osnovnih lokalnih jedinica nalazi se 26 kotara koji su u početku djelovali kao područni državni uredi. Nakon 1997. uz te su urede formirana konzultativna vijeća sastavljena od čelnika lokalnih jedinica u sastavu kotara, a na izborima 2001. kotari su dobili svoja neposredno izabrana predstavnička tijela. Izvan te dvostupanjske strukture nalazi se sedam većih gradova, među kojima je i glavni grad Riga, koji imaju status grada i kotara te su izravno pod nadzorom centralne vlasti (Vanags, Vilka, 2000: 120–127, 158–159).

Mađarska je također odmah nakon stjecanja nezavisnosti napustila sovjetski model lokalne uprave, a s njime i trostupanjsku strukturu koja je dotad postojala. Broj osnovnih lokalnih jedinica povećan je 80%, a među njima je uvedeno razlikovanje između seoskih i gradskih jedinica, s mogućnošću da se gradovima povjere neke funkcije koje seoske jedinice ne obavljaju, ali bez razlika u statusu. Krajem 1990-ih bilo je 3.108 osnovnih jedinica lokalne samouprave, od čega 2.913 seoskih i 195 gradskih. Te se jedinice nalaze u sastavu 19 županija, tradicionalnih mađarskih drugostupajskih jedinica, tako da su na području županije u prosjeku 153 seoske i 10 gradskih jedinica, što predstavlja prilično velik raspon kontakta. Doduše, u normativnim aktima odnosi između županije i osnovnih lokalnih jedinica u njezinu sastavu definirani su kao suradnički, a ne hijerarhijski. Svaka razina ima svoj specifični djelokrug, a županijski organi interveniraju po načelu supsidijarnosti, kada osnovna lokalna jedinica nije kadra obaviti svoje poslove. Budući da su u sastavu županije brojne male seoske lokalne jedinice, može se s razlogom pretpostaviti da su takve intervencije županijskih organa prilično česte. Stoga vrlo širok raspon kontakta u sustavu mađarske lokalne samouprave, unatoč tome što formalni odnosi nisu hijerarhijski, ostaje i dalje aktualni problem.

Izvan te dvostupajnske strukture nalaze se 22 grada koji imaju status županije, među kojima su sva sjedišta županija i nekoliko gradova s više od 50.000 stanovnika kojima je na njihov zahtjev takav status odobrio parlament. Budimpešta također ima status grada i županije, a osim toga na njezinu su području uspostavljena 23 gradska kotara na koje gradska uprava može prenijeti neke svoje poslove (Temesi, 2000: 347–351, 379).

2.3.3. *Dvostupajnski sustavi*

Dvostupajnski sustavi lokalne samouprave postoje u Albaniji, Hrvatskoj, Rumunjskoj, Slovačkoj i Češkoj. To je po učestalosti drugi oblik integracije lokalne samouprave među europskim tranzicijskim zemljama. Ipak, između dvostupajnskog sustava u Albaniji, Hrvatskoj i Rumunjskoj, s jedne, te u Slovačkoj i Češkoj, s druge strane, postoje značajne razlike. Dok su u prvim formirane standardne drugostupajnske jedinice, pri čemu se vodilo računa o adekvatnom rasponu kontakata, u drugima se integracija sustava lokalne samouprave postiže djelovanjem regionalnih samoupravnih jedinica. Rezultat toga je iznimno veliki raspon kontakata koje održavaju regionalne samoupravne jedinice sa svojim osnovnim samoupravnim jedinicama (taj raspon prosječno iznosi u Slovačkoj 360, a u Češkoj 445). Da se to donekle kompenzira na srednjem stupnju, zadržan je administrativni

aparatus putem kojeg država nadzire osnovne jedinice lokalne samouprave i organizira lokalne službe koje te jedinice nisu sposobne obavljati. Tako je nastao posve neobičan dvostupanjski sustav samouprave u kojem ključnu, povezujuću kariku čine administrativna tijela.

Specifičnost dvostupanjskog sustava lokalne samouprave u *Albaniji* je u tome da u njemu paralelno postoje mehanizmi samoupravne integracije i državno-administrativnog nadzora. Na osnovnoj razini Albanija ima 374 lokalne jedinice, od kojih je 309 seoskih i 65 gradskih, bez razlika u statusu. Iako je seoskih jedinica gotovo pet puta više, ipak albanske osnovne jedinice imaju u prosjeku preko deset tisuća stanovnika, i to zato što su seoske jedinice krupnije (56% ima više od 5.000, a samo 3% manje od 2.000 stanovnika). Iznad osnovne razine postoji 36 samoupravnih kotara koji u svom sastavu imaju u prosjeku osam seoskih i dvije gradske jedinice, što je na donjoj granici racionalnog raspona kontakta.

Povrh dvostupanjske samoupravne strukture uspostavljeno je 12 prefektura kao područnih administrativnih jedinica državne uprave koje vode inokosni funkcionari, prefekti, imenovani od vlade. S pomoću prefektura centralna vlast usmjeruje i nadzire lokalnu samoupravu.

U Albaniji se raspravlja o potrebi uvođenja regionalne samouprave koja je i Ustavom predviđena. Kad bi do toga došlo, jedinice regionalne samouprave zamijenile bi samoupravne kotare tako da bi jedna regionalna jedinica obuhvatila područje 2–3 kotara, a ukinule bi se regionalne ekspoziture državne uprave (Hoxha, 2001: 48–51, 81–83).

Hrvatski je sustav lokalne samouprave izgrađen u oštrijopozicijskoj prema zatečenom stanju nakon uspostave demokratskog političkog poretka. Napušten je jednostupanjski monotipski sustav zasnovan na stotinjak vrlo velikih općina, a uspostavljen je dvostupanjski sustav s blažom varijantom politipskog modela i preko pet stotina osnovnih lokalnih jedinica prosječno srednje veličine, s time da ih preko dvije trećine ima manje od 5.000 stanovnika.

Godine 1992. na osnovnoj razini formirano je 418 općina i 69 gradova, uključujući glavni grad Zagreb. Do 1998. broj općina neznatno je povećan te je iznosio 420, ali je broj gradova gotovo udvostručen te je iznosio 123 (Ivanišević et al., 2001: 185–186), što znači da je preko pedeset općina dobilo status grada. Tijekom sljedećih pet godina uspostavljeno je šest novih općina, tako da je 2003. njihov ukupni broj iznosio 426.

Općine u prosjeku imaju 3.221 stanovnika, što znači da pripadaju kategoriji malih lokalnih jedinica. Čak 242 (57%) ima manje od 3.000 stanovnika (Pavić, 2006: 228). S druge strane gradovi, ne računajući Zagreb koji ima

poseban status, imaju u prosjeku 18.740 stanovnika, što znači da predstavljaju velike lokalne jedinice, s time da ih čak 56 (46%) ima manje od 10.000 stanovnika, iako je tolika populacija bila glavni zakonski uvjet za stjecanje statusa grada. Samo gradovi s više od 30.000 stanovnika, a takvih je prema popisu iz 2001. bilo 18 (15%), mogu dobiti neke poslove iz djelokruga županije, ali ostaju u sastavu i pod ingerencijom svojih županija.

Iznad osnovnih jedinica uspostavljeno je 20 županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave tako da je u županiji prosječno 21 općina i 6 gradova, što predstavlja optimalan raspon kontakta. Glavni grad Zagreb ima ujedno status grada i županije, a radi decentralizacije podijeljen je na 17 gradskih četvrti kao jedinica mjesne samouprave.⁶⁸

Brzo nakon uspostave demokratskog političkog poretka u *Rumunjskoj* su 1991. doneseni zakoni o lokalnoj samoupravi i provedeni su slobodni izbori u zatečenim lokalnim jedinicama dvostupanjske teritorijalne organizacije. Pet godina poslije teritorijalna podjela doživjela je stanovite promjene, ali je zadržana dvostupanjska struktura. Na osnovnoj razini uspostavljeno je 2.948 lokalnih jedinica, a kako je Rumunjska prihvatila politipsku organizaciju lokalne samouprave, od toga je 2.648 seoskih komuna, a 262 su gradske lokalne jedinice. Seoske komune su male jedinice, u prosjeku imaju 3.776 stanovnika, te obuhvaćaju oko 13.000 seoskih naselja, što znači da u komuni ima u prosjeku pet naselja. Ipak, među komunama su samo 52 (2%) koje imaju do tisuću stanovnika. Gradske su jedinice znatno veće, prosjek im je 47.346 stanovnika. Unutar kategorije urbanih jedinica napravljena je razlika između manjih gradova (182) i većih gradova (80), jer se samo potonjima može povjeriti obavljanje nekih poslova iz okruznog djelokruga.

Na drugom stupnju djeluju okruzi koji su, poput francuskih departmana, ujedno samoupravne lokalne jedinice i administrativne jedinice državne uprave pa tako u njima paralelno djeluju neposredno izabrana vijeća sa svojim izvršnim tijelima i prefekti koje je imenovala vlada. Formirana su 42 okruga među kojima je i glavni grad Bukurešt koji je podijeljen na šest gradskih kotara. U sastavu okruga u prosjeku je 66 seoskih i 6 gradskih jedinica lokalne samouprave, što predstavlja prilično velik raspon kontakta.

Povodeći se za francuskim uzorom, Rumunjska je zakonom iz 1998. uspostavila osam planskih regija koje zasad nemaju status regionalnih jedinica (Coman et al., 2001: 355–358, 406–407), premda je Rumunjska po svojoj

⁶⁸ Podrobnije o problematici teritorijalne podjele u Hrvatskoj u: Ivanišević, 1999: 587–598; Ivanišević et al., 2001: 184–186, 219–221, 234–236.

veličini (oko 24 milijuna stanovnika i oko 238.000 km² teritorija) daleko više ispunjavala uvjete za uspostavu regionalne samouprave od Češke i Slovačke.

Teritorijalna podjela *Slovačke* bez presedana je: lokalne samoupravne jedinice formirane su doslovce u svakom naselju. Ima ih ukupno 2.879, od čega je 2.741 seoska općina i 138 gradova, a četiri su vojna kotara izuzeta iz sustava lokalne samouprave te se nalaze pod upravom slovačke vojske. Ruralne jedinice vrlo su male, u prosjeku imaju 847 stanovnika, s time da je raspon lokalne populacije od 7 do 7.387. Gradovi u prosjeku imaju 22.554 stanovnika, a raspon veličine ide od 1.406 do 451.395. Dva najveća grada, Bratislava i Košice, podijeljena su na submunicipalne jedinice.

Iznad takve vrlo usitnjene teritorijalne podjele osnovnih lokalnih jedinica nalazi se nešto racionalnije organizirana administrativna struktura preko koje središnja vlast usmjerava, koordinira i nadzire lokalnu samoupravu. Na drugom stupnju je 79 kotarskih ureda, a na trećem 8 regionalnih ureda. Ti se uredi financiraju iz državnog proračuna, a njihove šefove imenuje ministar unutarnjih poslova odnosno Vlada. Moglo bi se reći da je usitnjena i slabo integrirana lokalna samouprava dobro poslužila kao opravdanje za uspostavu administrativnog aparata koji omogućuje centralističko upravljanje državom. Ipak, u novije vrijeme stanje se nešto promijenilo, jer su od 2002. uz regionalne urede uspostavljena regionalna vijeća koja su izabrali građani (Nemec et al., 2000: 304–312, 336; Kling et al., 2002, 105–121).

Češka je iz razdoblja sovjetske dominacije naslijedila trostupanjnu administrativnu strukturu u kojoj su na prvom stupnju bile 4.104 općine, na drugom 71 kotar i na trećem 8 regija. Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1990. svim je zatečenim općinama priznat status osnovne jedinice lokalne samouprave, s time da će se taj status priznati i novoosnovanim općinama. Već je tijekom 1990. formirano novih 1.500 općina. Na temelju lokalnih referenduma uspostavljeno je u 1992. daljnjih tristotinjak općina, u 1993. više od stotinu, a u 1994. još četrdesetak općina. Tako je u razdoblju od pet godina broj osnovnih jedinica lokalne samouprave povećan 52%. Rezultat je te municipalne euforije da je Češka početkom novog milenija imala 6.230 općina.

Po broju stanovnika i površini teritorija češke su općine najmanje osnovne lokalne jedinice među europskim tranzicijskim zemljama. Prosječna češka općina ima oko 1.600 stanovnika, s time da ih preko četvrtine ima manje od dvjesto, a čak četiri petine manje od tisuću stanovnika. Među osnovnim lokalnim jedinicama ima, dakako, i gradskih naselja, s time da je samo trinaest većih gradova dobilo status grada. Glavni grad Prag ima poseban

status, a njegovo je područje podijeljeno na 57 gradskih kotara kao oblika mjesne samouprave (Lacina, Vajdova, 2000: 259–261).

Zbog takve usitnjenosti teritorijalne podjele na osnovnoj razini bilo je nužno uspostaviti lokalne samoupravne jedinice drugog stupnja, što međutim nije napravljeno. Umjesto toga zadržani su kotarski uredi iz prethodnog razdoblja, njihov je broj neznatno povećan, a ti uredi kao područni organi državne uprave nadopunjuju, usmjeruju i nadziru osnovne samoupravne jedinice. Uz tu temeljnu administrativnu strukturu na terenu djeluju i područni uredi osam ministarstava (financija, industrije i trgovine, prometa, poljoprivrede, okoliša, zdravlja, prosvjete i sporta te rada i socijalne politike), a njih, što na kotarskoj, što na regionalnoj razini, ima više od 800 (Lacina, Vajdova, 2000: 263). Ukratko, kao i u Slovačkoj, zbog usitnjenosti teritorijalne podjele u Češkoj je došlo do ekspanzije područnih organa državne uprave.

Da bi se tome donekle stalo na kraj, ustavnim zakonom iz 1997. postavljeni su temelji za uspostavu samoupravnih jedinica na višem stupnju, samo se one ne bi formirale na kotarskoj, nego na regionalnoj razini. Na temelju tog zakona uspostavljeno je 14 regionalnih samoupravnih jedinica, među kojima je i glavni grad Prag. Godine 2000. provedeni su prvi neposredni izbori članova regionalnih vijeća te otada Češka ima specifičan dvostupanjski sustav lokalne samouprave.

2.3.4. Trostupanjski sustavi

Među 16 europskih tranzicijskih zemalja jedino je *Poljska* uspostavila trostupanjski sustav lokalne samouprave. To se moglo i očekivati. Najprije zbog toga što je po populaciji i teritoriju najveća među promatranim tranzicijskim državama. Osim toga, Poljska bi mogla stati uz bok velikih razvijenih demokratskih zemalja: po broju stanovnika veća je od Kanade, a izjednačena je sa Španjolskom, dok je po površini državnog teritorija veća od Velike Britanije i Italije. Naposljetku, Poljska je unitarna država pa je s obzirom na veličinu, takoreći, bila prisiljena uspostaviti jedinice trećeg stupnja.

I Poljska je vrlo brzo nakon osamostaljenja, 1990., provela demokratske izbore za vijeća u 2.483 osnovnih lokalnih jedinica (*gmina*). Iznad njih je iste godine formirano 268 administrativnih jedinica (*rejoni*) koji su preuzeli poslove upravljanja raznim službama, od srednjeg obrazovanja i zdravstvene zaštite do veterinarske i građevinske inspekcije. Ukinuta su regionalna vijeća u 49 jedinica trećeg stupnja (*województwa*), a njihove je čelnike imenovao predsjednik Vlade.

Nakon toga počinje proces izgradnje novog sustava lokalne samouprave koji je, uz kraće zastoje i kolebanja, okončan u ljeto 1998. kad je prihvaćena nova teritorijalna podjela, s tim da se trebala primijeniti od 1. siječnja 1999. (Kowalczyk, 2000: 220–222). Na osnovnoj razini sustava uspostavljene su 2.483 jedinice koje se ne razlikuju po statusu i funkcijama, čak je za sve zadržan stari naziv *gmina*. Poljske su osnovne jedinice po populaciji velike, prosjek im je preko 15.000 stanovnika, s time da ih gotovo tri četvrtine ima od 5.000 do 50.000 stanovnika. Među njima, dakako, ima i većih gradova od kojih 56 broji između pedeset i sto tisuća, a 45 od sto tisuća do milijun stanovnika (Kowalczyk, 2000: 245). Glavni grad Varšava obuhvaća pored užeg područja grada, koje je podijeljeno na sedam gradskih kotara, još jedanaest osnovnih jedinica lokalne samouprave.

Umjesto 268 administrativnih *rejona* formirana su 373 drugostupanjska-samoupravna okruga (*powiat*). Među njima je 65 gradskih okruga koji, po njemačkom uzoru, imaju djelokrug prvostupanjske i drugostupanjske lokalne jedinice. Okruzi u prosjeku imaju oko 104.000 stanovnika, a ruralni okruzi imaju u svom sastavu osam osnovnih lokalnih jedinica.

Broj jedinica regionalnog stupnja (*województwa*) smanjen je na trećinu, jer je umjesto prijašnjih 49 formirano samo 16 vojvodstava. Vojvodstvo u prosjeku ima oko 2,4 milijuna stanovnika te obuhvaća 23 drugostupanjske i 155 osnovnih lokalnih jedinica (Kowalczyk, 2000: 246).

3. Zaključak

Problem kojim sam se bavio u ovom radu odnosi se na izbor teritorijalnog okvira za integraciju sustava lokalne samouprave i njegovo povezivanje sa širim državnim sustavom. U tom smislu postavlja se pitanje da li bi lokalnu samoupravu trebalo organizirati samo u jednom stupnju te omogućiti osnovnim jedinicama lokalne samouprave da se slobodno međusobno povezuju, s time da ih država izravno ili preko područnih administrativnih tijela usmjerava i nadzire. Ili bi pak sustav lokalne samouprave trebalo organizirati u dva stupnja ili u više stupnjeva, s time da šire jedinice lokalne samouprave u svom sastavu imaju određen broj osnovnih jedinica koje usmjeruju, koordiniraju i kontroliraju. Svako od tih rješenja ima svoje prednosti i nedostatke, a njihova primjena ovisi, s jedne strane, o tome kako su riješeni prethodni problemi, posebno pitanje veličine osnovnih lokalnih jedinica, a s druge strane o veličini ukupne populacije i teritorija dotične države te njezinu državnom uređenju. U svakom slučaju aktu-

alizira se pitanje racionalnosti i organizacijske adekvatnosti teritorijalne podjele.

Analiza prakse razvijenih demokratskih zemalja pokazala je da postoje četiri tipična rješenja tog problema. U prvom tipu lokalna je samouprava organizirana samo u jednom stupnju, s time da se lokalne samoupravne jedinice slobodno međusobno povezuju radi obavljanja službi koje prelaze njihov kapacitet, a državni nadzor nad lokalnom samoupravom provodi središnja državna uprava izravno ili preko svojih područnih administrativnih tijela.

Drugi tip nazvao sam mješovitim odnosno segmentiranim, jer u njemu paralelno postoji jednostupanjska organizacija lokalne samouprave, u pravilu rezervirana za veća gradska područja, te dvostupanjska organizacija lokalne samouprave na preostalom dijelu državnog teritorija, pri čemu jedinice drugog stupnja pored složenijih i zahtjevnijih službi obavljaju i funkcije usmjerivanja, usklađivanja i nadzora nad osnovnim lokalnim jedinicama.

U trećem tipu lokalna je samouprava organizirana u cijelosti u dva stupnja, a lokalne su službe tako raspoređene da su složenije i financijski zahtjevnije službe u djelokrugu lokalnih jedinica drugog stupnja. Usto te jedinice u ime i za račun države provode nadzor nad osnovnim lokalnim jedinicama.

U četvrtom tipu samouprava je organizirana u tri stupnja, tj. iznad jedinica prvog i drugog stupnja uspostavljene su regionalne samoupravne jedinice koje, pored vrlo složenih službi šireg teritorijalnog dometa i političkog artikuliranja specifičnih regionalnih interesa, u pravilu dobivaju određene ovlasti prema lokalnoj samoupravi na svom području, uključujući i reguliranje teritorijalne podjele.

U detaljnijoj analizi komparativnog materijala ustanovljeno je da su jednostupanjsku organizaciju lokalne samouprave uspostavile razvijene demokratske države s izrazito malom populacijom (Island i Luksemburg), manje federacije (Švicarska i Austrija) te unitarne države s nešto većom populacijom (npr. Portugal) ili većim teritorijem (Finska) koje su prihvatile model lokalne samouprave s velikim lokalnim jedinicama. Zanimljivo je da je takav sustav lokalne samouprave uspostavljen u polovini promatranih europskih tranzicijskih zemalja, i to pretežno u državama koje imaju vrlo velike ili velike osnovne lokalne jedinice (Litva, Srbija, Bugarska, Crna Gora, BiH, Makedonija i Slovenija), a jedina je iznimka Estonija u kojoj su osnovne lokalne jedinice srednje veličine.

Mješoviti ili segmentirani sustav postoji u državama s politipskom organizacijom lokalne samouprave. Nalazimo ga, prije svega, u velikim fede-

racijama s politipskom lokalnom samoupravom (Njemačka, SAD, Kanada i Australija) u kojima federalne jedinice imaju značajne ingerencije u odnosu prema teritorijalnoj podjeli. No pored toga nalazimo ga u većim (V. Britanija) i manjim (Irska, Mađarska, Letonija) unitarnim državama s modelom politipske lokalne samouprave.

Dvostupanjski sustav lokalne samouprave ima relativno najviše razvijenih država. Među njima prevladavaju države s monotipskom lokalnom samoupravom i krupnijim osnovnim lokalnim jedinicama (Švedska, Danska, Norveška, Belgija, Nizozemska i Novi Zeland). Iznimke su Grčka, reljef koji je uvjetovao uspostavu velikog broja malih osnovnih lokalnih jedinica, i Japan koji, iako spada u velike unitarne države, ipak uspijeva održati dvostupanjsku organizaciju, među ostalim i zbog toga što ima prilično diferencirani politipski model lokalne samouprave. Dvostupanjski sustav zastupljen je u svega trećini promatranih europskih tranzicijskih država, s time da među njima postoje značajne razlike s obzirom na to je li viši oblik samouprave organiziran u jedinicama drugog stupnja (Albanija, Hrvatska i Rumunjska) ili je pak uspostavljen na regionalnoj razini (Češka i Slovačka).

Naposljetku, trostupanjski sustav imaju velike unitarne države s monotipskom lokalnom samoupravom, kako među razvijenim (Francuska, Italija, Španjolska) tako među tranzicijskim europskim zemljama (Poljska).

Iz prethodne analize proizlazi da način integracije sustava lokalne samouprave, prvenstveno ovisi o tome je li uspostavljena monotipska ili politipska lokalna samouprava te kako je riješeno pitanje veličine osnovnih lokalnih jedinica. Kraj približno iste veličine države te pod uvjetom istog državnog uređenja, sustavi s politipskim modelom lokalne samouprave zbog svoje diferenciranosti imaju, barem djelomično, pliću strukturu od onih sustava koji su utemeljeni na monotipskom modelu lokalne samouprave. A s druge strane, pod istim navedenim uvjetima, sustavi lokalne samouprave koji su utemeljeni na krupnim osnovnim lokalnim jedinicama imaju jednostavniju i pliću strukturu od onih u kojima su osnovne lokalne jedinice manje.

Drugi faktor koji okvirno utječe na način integracije sustava lokalne samouprave jest veličina države izražena brojem stanovnika, pri čemu površina državnog teritorija djeluje kao ograničavajući faktor. Države s malom populacijom (do 5 milijuna) mogu racionalno i uspješno organizirati svoju lokalnu samoupravu u jednom stupnju, pod uvjetima da su njihove osnovne lokalne jedinice krupnije te da državni teritorij nije pretjerano velik (kao npr. u Norveškoj i na Novom Zelandu). U državama srednje veličine

može se racionalno i adekvatno organizirati sustav lokalne samouprave u dva stupnja, osim ako su osnovne lokalne jedinice vrlo male ili male. A samo u državama s velikom populacijom (preko 25 milijuna) može biti racionalan i organizacijski adekvatan sustav lokalne samouprave izgrađen u tri stupnja, čak i onda ako su osnovne lokalne jedinice male.

Naposljetku, na strukturu sustava lokalne samouprave utječe i oblik državnog uređenja. U načelu se može reći da države s federativnim uređenjem imaju plicu strukturu sustava lokalne samouprave od unitarnih država. U manjim federacijama (kao npr. u Švicarskoj i Austriji) obično nema potrebe za formiranjem lokalnih jedinica drugog stupnja, jer njihove funkcije mogu uspješno obavljati federalne jedinice. Iz istih razloga u velikim federacijama (kao npr. Njemačkoj, SAD i Kanadi) nema potrebe za uspostavom regionalnih samoupravnih jedinica.

Literatura

- Adrian, Charles R., Charles Press (1977) *Governing Urban America*, New York, McGraw-Hill
- Baldersheim, Harald (2002) *Subsidiarity at Work – Modes of Multi-Level Governance in European Countries*, u: J. Caulfield, H. O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millennium*, Leske & Budrich, Opladen, str. 203–211.
- Beksta, Arunas, Algirdas Petkevicius (2000) *Local Government in Lithuania*, u: T. M. Horváth, (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, str. 165–215.
- Beltrán, Miguel (1988) *Spain*, u: D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*, str. 255–272.
- Cassese, Sabino (1988) *Italy*, u: D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*
- Coman, Pena, Eugen Crai, Monica Radulescu, Gabriella Stanculescu (2001) *Local Government in Romania*, u: E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, str. 351–410.
- Drumeva, Emilia (2001) *Local Government in Bulgaria*, u: E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, str. 141–177.
- Đulabić, Vedran (2007) *Regionalizam i regionalna politika*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu
- Gendin Blanco, Sabino (1969) *Estructura orgánica de las provincias españolas*, *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. 35, No. 2–3, str. 223–228.
- Häggroth, Sören, Kai Kronvall, Curt Riberdahl, Karin Rudebeck (1999) *Swedish Local Government*, Stockholm, Swedish Institute
- Hardy, Richard, J. (1992) *Government in America*, Boston, Houghton & Mifflin

- Harrigan, John J. (1985) *Political Change in the Metropolis*, New York, Little, Brown & Comp.
- Horváth, Tamás M. (ed.) (2000) *Decentralization – Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI
- Hoxha, Artan (2001) *Local Government in Albania*, u: E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, str. 45–88.
- Humes, Samuel, Eileen Martin (1969) *The Structure of Local Government*, The Hague, IULA
- Ivanišević, Stjepan (1987) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu
- Ivanišević, Stjepan (1999) *Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, god. I., br. 4., str. 587–598.
- Ivanišević, Stjepan (2007) *Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji ju determiniraju*, Hrvatska javna uprava 7(1): 61–116.
- Ivanišević, Stjepan (2008) *Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima*, Hrvatska javna uprava, God. 8, br. 2, str. 407–420.
- Ivanišević, Stjepan (2009) *Teritorijalna osnova lokalne samouprave*, Zagreb: Institut za javnu upravu (u pripremi)
- Ivanišević, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) *Local Government in Croatia*, u: E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*, str. 183–240.
- Jokay, Charles (2001) *Local Government in Bosnia and Herzegovina*, u: E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, str. 89–140.
- Kandeve, Emilia (ed.) (2001) *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI
- Kling, Jaroslav, Viktor Niždanský, Jaroslav Pilát (2002) *Separate Existences above All – Local Self-Government and Service Delivery in Slovakia*, u: P. Swianiewicz (ed.) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, OSI/LGI, str. 101–166.
- Klöti, Ulrich (1988) *Switzerland*, u: D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*, New York, Dekker, str. 189–203.
- Kooiman, Jan, Jaap Breunese (1988) *The Netherlands*, u: D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*, Dekker, str. 237–253.
- Koprić, Ivan (2008) *Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura u javnom sektoru*, *Anali hrvatskog politološkog društva*, str. 399–416.
- Kowalczyk, Andrzej (2000) *Local Government in Poland*, u: T. M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, str. 217–253.
- Lacina, Karel, Zdena Vajdova (2000) *Local Government in the Czech Republic*, u: T. M. Horváth (ed.) *Decentralization – Experiments and Reforms*, str. 255–295.

- López Rodó, Laureano (1959) *Spanish Local Government, Public Administration* (London), Vol. 37, No. 2, str. 153–163.
- Lundquist, Lennard (1988) *A Comparative Overview*, u: D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*, Dekker, str. 157–168.
- Mäeltsemees, Sulev (2000) *Local Government in Estonia*, u: T. M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, str. 64–113.
- Manojlović, Romea (2008) *Lokalna samouprava u Republici Italiji*, Hrvatska javna uprava, god. 8, br.4, str. 1087–1103.
- Mény, Yves (1988) *France*, u: D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*, Dekker, str. 273–292.
- Nemec, Juraj, Peter Bercík, Peter Kuklis (2000) *Local Government in Slovakia*, u: T. M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, str. 297–342.
- Norton, Alan (1994) *International Handbook of Local and Regional Government – A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot, Edward Edgar
- Pavić, Željko (2006) *Veličina općina u Republici Hrvatskoj*, u: I. Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 227–230.
- Puerto, Miguel M. (1969) *El poder ejecutivo en el derecho español*, *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. 35, No. 2-3, str. 229–233.
- Pusić, Eugen (1985) *Upravni sistemi*, knjiga I., Zagreb, Grafički zavod Hrvatske
- Setnikar-Cankar, Stanka, Stane Vljaj, Maja Klun (2000) *Local Government in Slovenia*, u: T. M. Horváth (ed.) *Decentralization – Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, str. 385–421.
- Sević, Željko (2001) *Local Government in Yugoslavia*, u: E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, str. 417–469.
- Siedentopf, Heinrich (1988) *West Germany*, u: D. C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*, str. 315–338.
- The Size of Municipalities (1995) *The Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation*, Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg, Council of Europe
- Strömberg, Lars (1974) *Local Government Reform in Sweden*, Warsaw, International Conference IULA
- Swianiewicz, Pawel (ed.) (2002) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, OSI/LGI
- Šmidovnik, Janez (1995) *Lokalna samouprava*, Ljubljana, Cankarjeva založba
- Temesi, István (2000) *Local Government in Hungary*, u: T. M. Horváth (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest, OSI/LGI, str. 343–384.
- Todorovski, Ilija (2001) *Local Government in Macedonia*, u: E. Kandeve (ed.) *Stabilization of Local Governments*, Budapest, OSI/LGI, str. 241–287.

- Vanags, Edvins, Inga Vilka (2000) Local Government in Latvia, u: T. M. Horváth (ed.) Decentralization – Experiments and Reforms, str. 115–164.
- Vartola, Juha (1988) Finland, u: D. C. Rowat (ed.) Public Administration in Developed Democracies, str. 117–132.
- Wettenhall, Roger L. (1988) Australia, u: D. C. Rowat (ed.) Public Administration in Developed Democracies, str. 23–43.

LEVELLING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The dilemma about the establishment of one or more levels of local self-government units is one of the most important problems of territorial organisation of local self-government. Levelling is structural answer to the problem and needs to integrate local self-government system itself and to integrate that system into a wider organisation of a state as a whole. At the beginning, the paper deals with general discussion about the advantages and disadvantages of levelling. The situation in almost forty countries has been analysed, including two groups of countries: developed democracies (Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Great Britain, Greece, Ireland, Island, Italia, Japan, Luxemburg, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, and the USA) and transition countries (Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Montenegro, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, and Serbia). Four different types of territorial frames for local self-government system integration have been identified: one-tier, mixed or segmented, two-tier, and three-tier systems. Decision to select one of them is conditioned by the average size of local units, monotypic or polytypic design of territorial division of a country, the size of a country in terms of the number of inhabitants, and form of political organisation (federation or unitary state).

Key words: local self-government, territorial organisation (division), local self-government system integration, levelling, regional self-government, comparative analysis